

Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого

**О. П. Євсєєв**

**ПРОЦЕДУРИ  
В КОНСТИТУЦІЙНОМУ  
ПРАВІ УКРАЇНИ**

*Монографія*

Харків  
Видавництво «ФІНН»  
2010

УДК 342.537(477)  
ББК 67.9(4УКР)300.62  
€ 20

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого  
(протокол №12 від 30.06.2010 року)*

**Рецензенти:**

**П. М. Любченко** – доцент кафедри державного будівництва Національної юридичної України імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, доцент;

**В. О. Серьогін** – начальник кафедри конституційного та міжнародного права Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

**Євсєєв О. П.**

**€ 20 Процедури в конституційному праві України : Монографія /**  
О. П. Євсєєв. – Харків: Видавництво “ФІНН”, 2010. – 184 с.  
ISBN 978-966–8030–44-4

Монографія присвячена дослідженню процедур в конституційному праві України. У ній формулюється загальне поняття юридичних процедур, визначається їх специфіка у конституційному праві, наводиться відповідна класифікація. Досліджуються вимоги до конституційно-правових процедур, а також закладаються підвалини вчення щодо дефектності останніх. Особлива увага приділяється двом конкуруючим науковим концепціям – конституційно-процесуального права та дискреційних повноважень. Розглядаються окремі види конституційно-правових процедур та пропонуються пропозиції щодо їх подальшого вдосконалення.

Для науковців, викладачів, студентів, аспірантів вищих юридичних навчальних закладів, юристів-практиків.

ISBN 978-966–8030–44-4

ББК 67.9(4УКР)300.62

© О. П. Євсєєв, 2010.

© Вид-во “ФІНН”, оформлення, 2010

**ЗМІСТ**

<b>Вступ</b>	4
<b>Розділ 1. Теоретико-методологічні засади конституційно-правових процедур</b>	7
1.1. Поняття юридичної процедури. Специфіка конституційно-правових процедур	7
1.2. Класифікація конституційно-правових процедур	23
1.3. Вимоги до конституційно-правових процедур	42
1.4. Дефектність конституційно-правових процедур	53
1.5. Конституційні процедури в аспекті становлення конституційно-процесуального права	62
1.6. Конституційні процедури і дискреційні повноваження: правовий аналіз системного взаємозв'язку	74
<b>Розділ 2. Конституційні процедури в різних сферах державно-правового життя: нормативне закріплення і реалізація</b>	91
2.1. Процедури в механізмі конституційного реформування	91
2.2. Законодавча процедура в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення	99
2.3. Процедурні аспекти діяльності Конституційного Суду України та забезпечення незалежності його суддів	110
2.4. Процедури розв'язання державно-правових конфліктів	122
<b>Висновки</b>	140
<b>Список використаних джерел</b>	152

*Пам'яті професора  
Юрія Миколайовича Тодику*

## ВСТУП

Із прийняттям Конституції 1996 року в Україні було проголошено курс на побудову демократичної, соціальної, правової держави. За більш ніж десятирічний термін, що минув з цього часу, вдалося досягти певних успіхів у зазначеному напрямі. Але попри це, багато конституційно-правових норм все ще залишаються декларативними, а закріплені в них положення, що стосуються як питань функціонування найважливіших конституційно-правових інститутів (наприклад, інституту імпичменту – ст. 111 Конституції України), так і реалізації основних прав і свобод особи (зокрема, права на працю – ст. 43, права на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї – ст. 48 Основного Закону та ін.), здійснюються з великими труднощами. Це зумовлено не лише складною політичною ситуацією в суспільстві, кризовими явищами в українській економіці, а й відсутністю в нормативному масиві конституційного права необхідних процедурно-процесуальних норм і механізмів, які, по суті, і перетворюють правові положення, зафіксовані в Основному Законі, на реально чинне право.

Історичний досвід, у тому числі практика останніх десятиріч, переконливо доводить, що державно-правове життя вимагає не просто існування матеріально-правових норм, що регулюють суспільні відносини, які об'єктивно потребують правової регламентації, але й того, щоб кожна така норма була реалізована, тобто фактично виконувала б свою роль соціального регулятора.

У юридичній літературі наголошується, що процедурно-процесуальні норми, які регламентують порядок реалізації відповідних матеріальних норм, водночас слугують втіленню останніх у життя, сприяють виконанню ними функції регулювання суспільних відносин і, таким чином, об'єктивно «працюють» на зміцнення режиму конституційної законності в нашій країні. Відсутність же приписів, за допомогою яких визначалася б процедура реалізації прав і обов'язків, передбачених відповідною матеріальною нор-

мою, навпаки, призводить до того, що ці права й обов'язки залишаються нездійсненими, а норми, які їх закріплюють, незважаючи на важливість і соціальну значущість, виявляються такими, що не працюють.

Сьогодні перед наукою конституційного права постало завдання, суть якого полягає в тому, щоб осмислити й пояснити з теоретичної точки зору все різноманіття процедурних форм, які існують у конституційному праві, визначити місце конституційно-правових процедур у механізмі правового регулювання, класифікувати їх, і на цій основі виробити рекомендації і пропозиції щодо насичення ними чинного законодавства з метою підвищення ефективності правотворчої та правозастосовної практики.

Слід наголосити, що в конституційно-правовій сфері існує хоча й відверто недостатньо, але й чимало різних юридичних процедур. Найвний також нормативний матеріал щодо процедурних засобів реалізації норм Основного Закону. Але, на жаль, наукова розробка процедурно-процесуальної проблематики в державознавстві ще не досягла такого рівня, який був би адекватним її провідному значенню в механізмі правового регулювання. Так, немає комплексних досліджень конституційно-правових процедур, досі не вирішено питання щодо доцільності виокремлення конституційно-процесуального права. Водночас постають питання існування специфічних процедур, покликаних «обслуговувати» окремі інститути конституційного права, передусім, законотворчість і конституційне судочинство.

Актуальність цієї проблематики суттєво підвищується у зв'язку із прагненням нашої країни стати повноправним членом Європейського Союзу, оскільки реальна інтеграція в його структури буде можлива лише за умови впровадження в українське законодавство відповідних нормативів процедурно-процесуального характеру, вироблених європейською демократичною практикою.

Отже, викладені вище обставини й визначили вибір теми цього дослідження.

Практичне значення одержаних результатів полягає в розробці пропозицій щодо модернізації конституційного законодавства. Положення монографії можуть бути використані в процесі розробки і вдосконалення Закону про закони і законодавчу діяльність, Закону

про Регламент Верховної Ради України, Закону про Конституційний Суд України, інших нормативних актів у галузі конституційного права. Низка положень може використовуватися при розв'язанні державно-правових конфліктів. Викладені в монографії висновки і рекомендації можуть бути витребувані при написанні підручників і текстів лекцій та під час проведення семінарських занять з конституційного і конституційно-процесуального права.

Автор висловлює щире подяку колишньому проректорові Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого з наукової роботи, доктору юридичних наук, професору М.І. Панову, педагогічному колективу кафедри конституційного права України цієї академії та її завідувачеві, доктору юридичних наук, доценту Ю.Г. Барабашу, своєму науковому керівникові доктору юридичних наук, професору В.П. Коліснику, офіційним опонентам – доктору юридичних наук, професору А.З. Георгіці та кандидату юридичних наук, доценту В.О. Серьогіну, завідувачеві відділом аспірантури і докторантури Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого З.В. Веренич за всебічну підтримку і цінні поради.

## РОЗДІЛ 1.

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ПРОЦЕДУР

#### 1.1. Поняття юридичної процедури. Специфіка конституційно-правових процедур

Хоча чинне законодавство не містить легального визначення поняття «процедура» (від лат. *procedere* – просуватися), у вітчизняній літературі вивченню цього терміна та його співвідношенню з подібними поняттями присвячено чимало праць. Зокрема, юридичну процедуру розглядають і як специфічне правовідношення [23], і як комплекс правових відносин [232], і як систему послідовно здійснюваних дій [37; 51], і як нормативно встановлений порядок здійснення таких дій [151; 295], і як сукупність певних правил, прийомів і засобів, що регламентують організаційно-правові аспекти існування суб'єктів права [44; 239]. Одні автори досліджують її в широкому контексті – як загальносоціальне явище [36], інші стверджують, що процедура становить засіб реалізації одних тільки юридико-правових соціальних зв'язків [62]. Виділяють процедури загальні і спеціальні [170, с. 671], дозвільні і реєстраційні [91, с. 57], розгорнуті і нерозгорнуті [79, с. 446], мікро- і макропроцедури [205, с. 11; 338, с. 4]. Найчастіше процедура ототожнюється із процесом [56, с. 97; 286], в іншому разі вони виступають як різнопорядкові явища [282; 326].

Західні вчені-юристи також неодноразово зверталися до дослідження процедурно-процесуальної тематики. Так, Р. Ієрінг називав процедуру «сестрою-близнюком волі» [цит. за: 40, с. 199], А. Дайсі – «державною мораллю» [цит. за: 51, с. 137]. Л. Фуллер вважав, що вихідним елементом і головним об'єктом правового дослідження повинна бути не норма права, і навіть не правова система в цілому, а різні форми юридичних процесів і процедур [цит. за: 115, с. 53]. Суддя Верховного Суду США Ф. Франкфуртер підкреслював, що «історія волі багато в чому була і залишається історією дотримання процедурних гарантій» [цит. за: 195, с. 96]. А видатний французький вчений Р. Гарро писав, що «процедура має значення, рівне

значенню матеріального права; у деяких випадках вона має навіть більше значення...» [цит. за: 282, с. 33].

У словнику С. І. Ожегова поняття «процедура» тлумачиться як «офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь» [198, с. 577]. У словнику В. І. Даля це поняття визначається як «будь-яка тривала, послідовна справа, порядок, обряд» [71, с. 526]. Таким чином, процедура має місце там, де існує певна послідовність, черговість здійснення яких-небудь дій.

Показово, що в різних актах конституційного законодавства юридичні процедури визначаються неоднаково: то вони безпосередньо іменуються «процедурами» (розділ IV Закону «Про Регламент Верховної Ради України»: законодавча процедура), то мають назву «порядок» (ст. 153 Конституції України: порядок організації і діяльності Конституційного Суду України), то в структурі тексту не використовується відповідний термін, але його значеннєвий зміст указує на наявність тут певної процедури (ст. 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»: призначення на посаду Прем'єр-міністра України).

Безперечно, процедура – це полісемантичний термін, що в різних галузях знань має неоднаковий за обсягом і характером зміст [див.: 49, с. 11]. А тому таке містке поняття має бути схарактеризоване всебічно. Однак, як підкреслює М. В. Цвік, «передумовою понятійного огляду повинне виступати встановлення постійних й найбільш істотних родових ознак того чи іншого державно-правового феномену» [315, с. 26]. Співіснування ж у наукових працях інколи взаємовиключних визначень юридичної процедури аж ніяк не сприяє встановленню наукової істини. У зв'язку з цим показово, що майже всі ключові питання окресленої проблеми, незважаючи на численну літературу, дотепер залишаються спірними.

Крім того, відсутність фундаментального підходу до визначення поняття юридичної процедури, а отже і єдиної методологічної бази, призводить до того, що акценти при вивченні процедур у праві, зокрема конституційному, розставляються на їх різних ознаках, що трактуються як сутнісні. Це створює серйозні перешкоди на шляху формування логіки понятійного ряду юридичної науки, у викладанні юридичних дисциплін як матеріально-правового, так і процесуального характеру. Важливо, що з тим або іншим тлума-

ченням поняття юридичної процедури пов'язано також настання відповідних правових наслідків, які можуть істотно змінити правове становище суб'єктів у різних галузях юридичної практики. Тому щоб визначитися з поняттям конституційно-правової процедури, необхідно з'ясувати, як у теоретичній літературі розуміється юридична процедура як така, оскільки процедури в конституційному праві підкоряються загальним закономірностям виникнення і розвитку юридичних процедур.

Зазначимо, що поняття процедури стосується будь-якої сфери людської життєдіяльності, а не тільки правового регулювання. Так, неабияку роль у житті соціуму відіграють процедури дипломатичного протоколу, процедури проведення різних, зокрема соціологічних, досліджень, процедури, що існують у морально-етичній сфері (правила етикету), та багато інших. Ритуали, церемоніали, інші обряди – все це різновиди процедур, пов'язані зі соціальною регуляцією. Однак найбільшою мірою процедура властива тим соціальним нормам, у яких, як наголошує В. М. Протасов, «яскраво виражена ознака формальної визначеності, які є за своєю природою зовнішніми регуляторами поведінки і діють за умови чіткої фіксації та зовнішнього оформлення» [234, с. 6]. Тому процедурність (як і нормативність) найбільш повно виражається в правовому регулюванні, де навіть існують окремі процедурні галузі.

У доктрині досі немає уніфікованого визначення юридичної процедури. Не містить його і чинне законодавство. Проте найбільш розповсюдженими є наступні три підходи, відповідно до яких юридична процедура розглядається як: 1) специфічне правовідношення або комплекс правових відносин (системний підхід); 2) сукупність юридичних дій, які послідовно здійснюють суб'єкти права (діяльнісний підхід); 3) нормативно встановлений порядок вчинення цих дій (алгоритмічний підхід). Зупинимось на них докладніше, пам'ятаючи при цьому, що, як підкреслював С. В. Курильов, «розв'язання проблем загальнотеоретичного характеру, як правило, не дає безпосередньо відчутних практичних результатів, але останні можуть бути накреслені через низку проміжних ланок» [147, с. 3].

Системний підхід. У працях, присвячених проблемам юридичних процедур, причому в найбільш ґрунтовних із них, викладається

ся думка про те, що юридична процедура становить не що інше, як специфічне правовідношення (комплекс правових відносин). Одним із перших у вітчизняній науці обґрунтував цю позицію В. М. Щеглов. «Правова процедура, – писав він, – це не діяльність і не «діяльність плюс правові відносини». Процедуру становлять лише певні правовідносини, тому що останні, будучи різновидом суспільних відносин, уже містять у собі поведінку суб'єктів» [335, с. 106]. Пізніше визначений підхід набув свого логічного розвитку в працях учнів В. М. Щеглова – Т. Ю. Баришпольської [23] і, особливо, В. М. Протасова [231; 232; 234]. Нині уявлення про юридичну процедуру як про своєрідне правовідношення широко розповсюджені в літературі з конституційного права [див., напр.: 25; 92].

Вихідна думка прихильників цього підходу полягає в тому, що «юридична процедура, будучи правовою категорією, повинна визначатися з використанням інших правових категорій» [23, с. 7]. Такою категорією, на їх думку, повинне виступати правовідношення, оскільки «субстанцію юридичної процедури, як і будь-якої іншої процедури, становлять послідовні дії суб'єктів. У свою чергу, дії суб'єктів, незалежно від того, входять вони до складу якоїсь певної процедури чи ні, становлять зміст суспільних відносин. Отже, процедура, що передбачає послідовність дій, які виступають змістом суспільних відносин, складається із цих суспільних відносин» [23, с. 7-8]. При цьому зазначається, що кожне із правовідносин, що становлять процедуру, може виступати як самостійне процедурне правовідношення.

Важливо наголосити на тому, що розгляд юридичної процедури крізь призму правовідношення має давні витоки. Багато в чому схоже трактування, щоправда, стосовно поняття «процес», було досить поширене в Росії наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. Його найактивнішими прихильниками були: О. Бюлов, О. Х. Гольмстен, В. М. Гордон, П. І. Люблінський. Вони, намагаючись обґрунтувати єдність процесу як правової категорії, доводили це через правове явище, що характеризується єдністю і цілісністю і яке повідомляє ці властивості самому процесу і, отже, всім окремим процесуальним діям. Таким правовим явищем вчені вважали юридичне правовідношення. Основою для визнання процесу юридичним відношенням слугувало, по-перше, єдність процесу, а, по-друге, властивий

суб'єктам процесу комплекс кореспондуючих прав і обов'язків, який притаманен юридичним відносинам, є їх характерною ознакою, обов'язковим елементом. Як зазначають В. В. Комаров і Г. О. Світлична, теорія О. Бюлова і його послідовників відіграла позитивну роль у науці цивільного процесуального права, оскільки «відволікла вчених від вивчення дрібниць і формальностей судочинства, спрямувавши наукову думку на дослідження загальних, глобальних проблем процесуального права» [128, с. 33].

З цього ж погляду розглядали процедурно-процесуальну проблематику багато сучасних вчених. Так, М. А. Гурвич, досліджуючи структуру процесуального правовідношення, писав про нього як про своєрідний «інструментальний агрегат, що складається з безлічі окремих важелів, гвинтиків та інших частинок, об'єднаних, проте, консолідуючою силою процесуальної форми» [67, с. 31]. У той же час не всі дослідники розцінюють трактування юридичної процедури як правовідношення у якості позитивного моменту. «Формалізована категорія юридичного відношення, – зауважує О. П. Вершинін, – не усунула описовості і схематизму, які раніше були притаманні теорії процесуальних дій. Просто опис процесуальних дій було замінено описом процесуальних відносин» [45, с. 55]. Вважаємо, що в цілому погляд на юридичну процедуру як на складну багатоаспектну систему, що характеризується цілісністю і внутрішньою єдністю, сприяє розвитку наших уявлень про неї. Той факт, що концепція, представниками якої були видатні дореволюційні юристи, привертає дотепер пильну увагу вчених-правознавців, свідчить про її практичну актуальність у плані з'ясування природи процедурно-процесуальних засад. Такий підхід дозволяє більш рельєфно підкреслити, що процедура не тотожна простому процедурному правилу, а обумовлена об'єктивними суспільними відносинами, що складаються в дійсності. Крім того, такий підхід, як показали дослідження В. М. Протасова, Т. Ю. Баришпольської та ін., дозволяє здійснити досить розгорнуту класифікацію юридичних процедур, виходячи з тієї загальноприйнятої класифікації, що використовується при характеристиці правовідносин (матеріальні і процесуальні, регулятивні і охоронні та ін.).

Разом з тим визначений підхід, що має дискусійний і проблемний характер, не може не викликати критичних зауважень.

Насамперед це стосується його основної ланки – правовідношення. Як відомо, у юридичній літературі домінує трактування правовідношення як життєвого, фактичного суспільного відношення, врегульованого нормами права. «Суспільні відносини стають правовідносинами, – писав М. С. Строгович, – якраз через те, що вони передбачені, регулюються нормами права» [281, с. 53]. «Жодне із правовідносин, – наголошує Ю. К. Толстой, – не постає на порожнім місці, воно завжди виростає із суспільного відношення, яке його визначає» [307, с. 30]. Справедливості заради зазначимо, що деякі правовідносини, особливо в конституційно-правовій сфері, не можуть виступати інакше, як у формі правових відносин (так звані «правовідносини із закону»). Наприклад, взаємини між Президентом України і Верховною Радою, Президентом і Кабінетом Міністрів, діяльність Конституційного Суду не мають власної передісторії. Вони виникли та існують винятково як конституційно-правові відносини. На думку В. Й. Лучіна, саме в цьому і виявляється установчий характер Основного Закону, конституційного права в цілому [165, с. 109].

Правовідношення, як би його не визначали, незалежно від того, чи виникає воно з волі держави чи ні, завжди становить єдність суб'єктивного права та юридичного обов'язку, а отже, будь-які моделі слід будувати, використовуючи ці категорії. «Право і обов'язок суб'єктів, пов'язані між собою, – писав В. М. Скобелкін, – і є не що інше, як правовідношення» [276, с. 24]. Коли в правовідношення вступають дві сторони, в однієї з них є суб'єктивне право, а в іншій – обов'язок, що кореспондує цьому праву. Способом здійснення однією стороною права є виконання іншою стороною обов'язку. Отже, змістом правовідношення виступають не дії його суб'єктів, а їх взаємні, пов'язані між собою права і обов'язки, які охороняються державою. Дії ж, водночас із подіями, належать до категорії юридичних фактів, тобто таких конкретних життєвих обставин, з якими закон пов'язує виникнення, зміну або припинення правовідношення [72, с. 345]. Причому в судочинстві, як вказувала Н. О. Чечіна, «правовідносини виникають не з подій, а завжди з дій, навіть якщо останні обумовлені і не можуть відбуватися без настання або ненастання подій» [322, с. 64]. Одне слово, навіть якби ми погодились із поглядом на зміст процедури як сукупність

послідовно вчинюваних дій, це ще б не давало підстави ототожнити її із правовідношенням. У цьому разі процедуру необхідно було б скоріше віднести до юридичних фактів, аніж до всього правовідношення в цілому.

Показово, що свого часу О. Бюлов і його однодумці всіляко намагалися уникнути визначення процесу через сукупність послідовно вчинюваних під час розгляду й вирішення цивільної справи судом процесуальних дій [128, с. 32]. Саме для того, щоб не допустити ототожнення процесу із процесуальною діяльністю, досить різноманітною і багатопредметною за своїм характером, вони вдалися до категорії «правовідношення». Тому розглянутий підхід до юридичної процедури як правовідношення, змістом якого виступають не права й обов'язки його суб'єктів, а їх юридично значущі дії, є внутрішньо хибним, оскільки суперечить генетичним підставам тієї теорії, що взята за його основу.

Помилка, гносеологічна за своїм характером, полягає також у тому, що будь-яке правове явище (правову норму, правовий режим, правопорушення та ін.) можна підвести під категорію правовідношення, тому що всі вони реалізуються в соціальній практиці за допомогою правовідносин, через правовідносини, у формі правовідносин. Але це аж ніяк не означає, що вони повинні поглинатися цією категорією. «Слід розрізняти, – пише М. І. Матузов, – закріплену в законі необхідність певної поведінки (як вимогу й зразковий орієнтир, модель, лінію майбутньої поведінки) і власне реальні, фактичні дії, що виступають формою реалізації цієї необхідності» [177, с. 168]. В іншому разі, неминуче ототожнення юридичної процедури із процесом її реалізації.

На наш погляд, процедура виступає як своєрідна нормативна модель здійснення юридично значущої діяльності, але не як сама ця діяльність. Сама ж діяльність виникає там і тоді, де й коли починається послідовне здійснення програми поведінки, закладеної у відповідній процедурі, реалізація якої повинна привести до бажаного результату. У тому разі, якщо цей алгоритм порушений, якщо реальна поведінка суб'єктів права не відповідає передбаченій законом процедурі, то застосовується так звана «санкція недійсності» – ця юридична діяльність визнається нікчемною, такою, що не тягне за собою ніяких юридичних наслідків. Таким чином, про-

цедура становить не правовідношення, а певний порядок вчинення юридичних дій, спрямованих, передусім, на реалізацію відповідного правового відношення. Ототожнення ж юридичної процедури із правовідношенням нівелює її службову роль у механізмі правового регулювання, ігнорує її природу як специфічного правового засобу, що обслуговує сферу юридичних фактів, «розчиняє» її в загальному правовому матеріалі і, як наслідок, призводить до тези про зайвість самого поняття процедури.

Діяльнісний підхід. Ця позиція багато в чому перекликається з розглянутим вище підходом. З тією лише різницею, що її прихильники трактують юридичну процедуру не як правовідношення, а як сукупність послідовно вчинюваних юридичних дій. «Процедура, – пише Л. М. Волосникова щодо парламентських процедур, – становить сукупність послідовних дій, спрямованих на виконання парламентом своїх функцій» [51, с. 136]. На думку Є. О. Ігнатова, процедура повинна бути визначена як «сукупність послідовних дій, які регламентарно встановлені для реалізації суб'єктами своїх конституційних повноважень і функцій» [93, с. 12]. «Юридична процедура, – резюмує Л. М. Борисова, – це сукупність вчинюваних у певній послідовності юридично значущих дій, кожна з яких має власні, локальні правові наслідки, що впливають на дійсність всієї процедури в цілому» [37, с. 152]. Як бачимо, процедура в її діяльнісному розумінні – це певний динамічний комплекс, система тісно пов'язаних між собою юридично значущих дій.

З огляду на викладене, можна визначити такі риси, характерні для юридичної процедури в її діяльнісному розумінні. «Процедура – це така система дій, що: 1) зорієнтована на досягнення певного юридично значущого результату; 2) складається з послідовно змінюваних актів поведінки; 3) ієрархічно вибудована; 4) виступає засобом реалізації основного правовідношення» [205, с. 9].

Переваги цього підходу полягають у тому, що, по-перше, він відволікає нас від уможливлених теоретичних побудов, які нерідко затягають у нетрі схоластики, і переносить дослідження проблеми у винятково практичну площину, а по-друге, – розглядає традиційне правове явище не в статичній, а в динамічній, тобто в постійній рухливій взаємодії та функціональній взаємозалежності як з іншими явищами правового життя, так і зі складовими її елемен-

тами (юридичними діями). Такий підхід надзвичайно важливий. Адже у своєму статичному стані, як писав В. О. Кірін, «система права, система законодавства, правові норми й приписи виконують тільки превентивну роль. Для виконання свого головного завдання – правового регулювання суспільних відносин – правові норми, відповідні системи правових норм вступають у стан дії, руху» [109, с. 104-105]. Якщо зазначену концепцію довести до логічного кінця, то вся правова матерія постане перед нами як «певна послідовність подій, серії певних акцій, що чергуються, але разом з тим пронизані глибокою внутрішньою єдністю» [172, с. 44].

Справді, якщо проаналізуємо зміст тієї або іншої передбаченої законодавством процедури (наприклад, процедури імпічменту), то дійдемо висновку, що вона неможлива без учинення певних юридично значущих дій. Так, згідно зі ст. 111 Конституції України в рамках процедури імпічменту: а) більшість від конституційного складу Верховної Ради України ініціює питання про усунення Президента з поста; б) для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, висновки якої розглядаються на засіданні Верховної Ради; в) за наявності відповідних підстав Верховна Рада не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України; г) рішення про усунення Президента України з поста приймається Верховною Радою не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. Все це – дії суб'єктів конституційного права, їхня активна поведінка. «Юридичні дії, – пише В. Б. Ісаков, – є результатом свідомої, цілеспрямованої діяльності людей та інших суб'єктів права в царині відносин, що становлять предмет правового регулювання» [97, с. 31]. Вважаємо, що тільки дії вимагають установлення певної процедури. Бездіяльність, пасивна форма поведінки людини, яка полягає в невчиненні нею конкретних дій, не має потреби в яких би то не було процедурних формах. У цьому ми повністю погоджуємось із протагоніс-



тами розглянутого підходу. Разом з тим не становить особливих труднощів висунути, щонайменше, два заперечення теоретико-прикладного характеру проти ототожнення юридичної процедури зі системою юридичних дій.

По-перше, якщо припустити, що юридична процедура – це система послідовно вчинюваних юридично значущих дій, то, отже, будь-яка система подібних дій утворює процедуру. Однак такий підхід суперечить сформованій правозастосовній практиці, оскільки насправді не для кожної системи дій передбачений відповідний порядок її здійснення. Так, при реалізації деяких конституційних прав і свобод, порядок здійснення яких не конкретизований у поточному законодавстві, наприклад, свободи слова, громадянин, безсумнівно, виконує певні взаємозалежні юридичні дії. Однак ці дії ще не утворюють процедуру, оскільки він здійснює їх спонтанно, на власний розсуд, а не відповідно до вимог закону. «Тільки тоді, – пише М. В. Вітрук, – коли закон з тим або іншим ступенем визначеності передбачає порядок реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод, можна говорити про наявність процедурно-процесуальної форми їх реалізації» [48, с. 221].

Інакше кажучи, процедура повинна встановлювати певну «алгоритмічність» процесу правозастосування: послідовність дій самого носія права або обов'язку, а також зміст цих дій, виконання яких спрямовано на досягнення мети найбільш повного і точного використання цього права або обов'язку. Тому трактувати юридичну процедуру як будь-яку систему дій правового характеру в жодному разі не можна, оскільки процедуру утворює виконання лише тієї юридично значущої діяльності, що нормативно закріплена, проходить за точними, нормативно встановленими правилами. В іншому разі, поняття юридичної процедури знову втрачить самостійне значення і буде стосуватися практично всіх дій, які вчинюються в рамках суспільних відносин, урегульованих правом, і, як наслідок, зіллється з поняттям юридичних фактів-дій. Але наявність двох понять для характеристики того ж самого правового явища не може бути яким-небудь чином виправдана.

По-друге, якщо ми погодимось з поглядом на юридичну процедуру як систему дій (нехай навіть і нормативно регламентовану), то як, у такому разі, треба буде тлумачити найважливіші законодав-

чі терміни: «недотримання передбаченої законом процедури», «порушення встановленої законом процедури» та ін. Як дії, що порушують інші дії? Звісно, ні. У цьому разі законодавець мав на увазі нормативні зразки, ідеальні моделі поведінки суб'єктів права, відповідно до яких повинна вибудовуватися їхня фактична поведінка. Якщо ж ця поведінка не буде відповідати вимогам закріплених у законодавстві процедурних приписів, то в такому разі вона буде вважатися нікчемною.

Таким чином, діяльнісний підхід має корінний, методологічний недолік, характерний, до речі, для соціологічної школи права (Є. Ерліх, Р. Паунд, С. А. Муромцев та ін.), а саме: він схильний ототожнювати юридичну процедуру (і, багато в чому, право взагалі) з фактичними діями суб'єктів правовідносин [докладніше див.: 333]. Як наслідок, необмежено розширюється коло процедурних явищ. Правильно підкреслюючи неприпустимість відриву процедурно-юридичної матерії від фактичної діяльності, що закріплюється нею, ця позиція веде до іншої крайності – ототожнення фактичного і правового. Тим часом, суцільне і належне, факт і право – не те саме. Процедура – це не просто фактичні дії, а такий режим упорядкованих дій людей за допомогою правових установлень, у якому виражена зобов'язаність і який у цьому сенсі відповідає нормі права. З одного боку, не можна відривати правове від фактичного, з іншого – було б помилковим не бачити розбіжностей між фактичним і правовим, між суцільним і належним, нормативним і реальним. «Право, – зазначає у зв'язку з цим В. Д. Зорькін, – це не просто фактичні відносини, а ідеологічне, вольове вираження цих відносин у специфічній формі, у формі зобов'язання, нормативності, закону» [86, с. 71].

Тому найбільш прийнятним видається третій – алгоритмічний підхід до визначення юридичної процедури, прихильниками якого в різні періоди були Б. М. Лазарев [151, с. 5], Ю. М. Тодика [306, с. 3], Ю. О. Тихомиров [295, с. 611], О. В. Яковенко [340, с. 7], В. Й. Лучін [167, с. 5-6] та багато інших дослідників. Зазначений підхід обумовлений специфікою правового типу і правової форми регуляції соціальних відносин, внутрішньо притаманними праву як регулятору такими властивостями і характеристиками, як абстрактна загальність, формальна визначеність, системність, загаль-

нозначуща і загальнообов'язкова конкретизація тощо. Зрозуміло, поняття алгоритму використовується не в його суто математичному значенні. У цьому випадку мається на увазі «програма, що визначає зміст і спосіб поведінки людей, виконання ними приписів у різних видах правової діяльності» [171, с. 89].

Відповідно до цього підходу визначення юридичної процедури повинне будуватися з урахуванням розрізнення суцього і належного, юридичного й фактичного. По суті, процедура є не сукупністю послідовно вчинюваних дій, а специфічним нормативно або індивідуально встановленим порядком здійснення останніх, обумовленим об'єктивними закономірностями розвитку держави і права (потребою в процедурному регулюванні, специфікою результату, на досягнення якого спрямована процедура, і т. і.). «Принципово важливою ознакою процедури, – зазначає у зв'язку з цим В. М. Протасов, – є наявність попередньо встановленої моделі (програми), відповідно до якої вона втілюється в життя, в реальну поведінку суб'єктів. У загальному плані ця модель становить певний порядок, послідовність у вчиненні дій, операцій, тобто своєрідний алгоритм, реалізація якого повинна привести до бажаного результату» [234, с. 24]. А от процес реалізації юридичної процедури становлять саме активні дії суб'єктів права, здійснювані в точній відповідності до визначеного порядку.

Таке розуміння юридичної процедури доцільне за декількома підставами. По-перше, воно має неабияке практичне значення, оскільки слугує передумовою для створення теорії дефектності процедур, що, у свою чергу, будується на розрізненні процедури як певного ідеального порядку і процесу його реалізації, який може бути досконалим або недосконалим, законним або незаконним, і застосування до такої діяльності тих чи інших санкцій. По-друге, таке розуміння дозволяє підкреслити природу процедури як певного правового засобу, а отже підійти до її дослідження, використовуючи той арсенал, який традиційно застосовується до правових засобів і проявляється у відповідній розробці понятійного апарату, способах кодифікації, шляхах вирішення ключових філософсько-методологічних проблем процедурної теорії та ін.

Традиційно в процедурах визначаються стадії і мета здійснення юридичних дій, їх послідовність і часові межі, конкретні дії

на кожній окремій стадії, підстави здійснення і взаємозв'язок цих дій, способи їх оформлення і фіксації. Як указував Б. М. Лазарев, «процедури можуть вимагати здійснення і суто ритуальних дій для надання процесу особливої вчистості» [151, с. 5]. Варто підкреслити, що юридичні процедури розраховані не на будь-які, а лише на тривалі, розтягнуті у часі суспільні відносини, що характеризуються ознакою стабільності.

Значення конституційно-правових процедур полягає в тому, що вони: а) істотно зменшують ризик відхилення суб'єктів конституційного права, особливо посадових осіб при реалізації владних повноважень, від досягнення нормативно закріпленої мети конституційних правовідносин; б) слугують гарантією від суб'єктивізму, знижуючи ступінь розсуду органів державної влади під час прийняття відповідних рішень; в) створюють умови для здійснення належного контролю за процесом прийняття рішень і при необхідності дозволяють корегувати помилкові рішення, не чекаючи розвитку конфліктної ситуації; г) забезпечують однакове застосування державно-владних повноважень; д) створюють гласну, відкриту модель реалізації конституційних правовідносин. «Упорядкування діяльності, – наголошує у зв'язку з цим Ю. О. Тихомиров, – надає їй прозорого і задалегідь передбачуваного характеру, а отже, сприяє її ефективності та демократичності» [299, с. 322]; е) виступають ефективним правовим засобом захисту більш слабкої сторони в правовідношенні (наприклад, при здійсненні громадянами своїх виборчих прав).

Таким чином, юридична процедура може бути визначена як нормативно або індивідуально встановлений порядок послідовного здійснення уповноваженими суб'єктами права узгоджених юридичних дій, спрямованих на досягнення загального для них правового результату. Під порядком, у свою чергу, треба розуміти належну, виражену в нормах позитивного права (часом різної юридичної сили) модель поведінки, що передбачає те, які дії та в якій послідовності повинен виконати суб'єкт права, щоб досягти тих цілей, задля реалізації яких ця процедура створена.

Необхідно враховувати, що закріплені в певній послідовності нормативні приписи ще не утворюють правову процедуру. Вони складуть її тільки в тому разі, якщо будуть, за словами М. С. Стро-

говича, «послідовними, пов'язаними між собою, охопленими правовою формою і до певної правової мети спрямованими» [282, с. 40]. Іншими словами, юридичні норми повинні бути спрямовані на досягнення загального для них правового результату, що виражається в конкретних правових наслідках. Зокрема, Т. Ю. Барішпольська до таких відносить: а) формування правових норм (таку орієнтацію має правотворча процедура); б) утворення або припинення існування суб'єктів права (установча процедура); в) попередження правопорушень (контрольна процедура); г) виникнення, зміну, припинення, а також реалізацію правовідношення (правозастосовна процедура) [23, с. 8]. Однак не можна забувати, що цільова спрямованість юридичних процедур характеризується різноманіттям, а тому вичерпно перелічити правові цілі всіх наявних юридичних процедур не можливо. Проте перевага цільового підходу до юридичної процедури полягає в тому, що в цьому разі можна говорити про норми, які входять до процедури, не просто як про певну сукупність, але як про систему, що об'єктивно відбиває наявні між цими приписами взаємозв'язки. Адже відповідно до загальних положень теорії системного підходу головним системоутворюючим фактором (окрім зовнішнього середовища) виступає мета [41, с. 128]. Сукупність правових норм, що становлять юридичну процедуру, спрямована саме на досягнення правового результату, що виступає кінцевою метою юридичної процедури. Наявність у всіх норм, що входять до процедури, єдиної мети правового характеру і формує цілісну систему, яка називається юридичною процедурою.

Перевага цільового підходу полягає ще в тому, що він дозволяє з усього різноманіття юридичних процедур, які існують у реальній дійсності, виділити ті з них, які мають галузевий, передусім, конституційно-правовий характер. Унаслідок того, що певний комплекс норм утворює юридичну процедуру саме через спрямованість останніх на досягнення конкретного юридично значущого результату, зміст юридичної процедури повинен визначатися характером цього результату. Тому критерієм, що дозволяє виділити конституційно-правові процедури з усього різноманіття юридичних процедур, є спрямованість норм, які входять до процедури, на досягнення правового результату, що має конституційно-правовий

характер (наприклад, наявний у виникненні конституційного правовідношення, його охороні і т. і.).

Зазначені міркування, а також загальне визначення юридичної процедури, дають можливість сформулювати таке розгорнуте визначення поняття «конституційно-правова процедура».

Конституційно-правова процедура – це різновид юридичної процедури, що спрямований на досягнення конституційно-правового результату, який виражається у формуванні конституційно-правових норм, утворенні або припиненні існування суб'єктів конституційного права, попередженні правопорушень у конституційно-правовій сфері або у виникненні, реалізації, зміні або припиненні певного конституційного правовідношення.

Конституційно-правові процедури характеризуються тим, що всі вони покликані визначити найбільш доцільний порядок здійснення правотворчої, правозастосовної, установчої і контрольної діяльності в конституційній сфері регулювання суспільних відносин, сприяючи тим самим ефективному і справедливому досягненню результату, передбаченому відповідними матеріальними нормами конституційного права; процедурні приписи, як правило, адресуються суб'єктам владних відносин, що багато в чому визначається самою специфікою конституційного права як такого; ці процедури спрямовані на досягнення результату, що має публічний, конституційно-правовий характер. Таким чином, конституційно-правові процедури спрямовані на регулювання відносин, що складаються в процесі організаційно-правових форм діяльності щодо застосування матеріальних норм конституційного права.

Очевидно, що процедури у державно-правовій сфері суспільного життя мають потребу в належній регламентації, без якої вони *stricto jure* не є юридичними. Універсальним засобом здійснення такої регламентації виступають процедурні норми конституційного права, за допомогою яких об'єктивується певний порядок здійснення учасниками конституційно-правових відносин своїх суб'єктивних прав і обов'язків. Такий порядок і становить конституційно-правову процедуру. Якщо ж остання відсутня, що, до речі, трапляється досить часто в політико-правовій практиці сучасної України, то правозастосовна діяльність розвивається за двома можливими сценаріями: а) правовідносини йдуть тим шляхом, що

найбільше вигідний одному із суб'єктів цих відносин (так, у період виборчої кампанії 2004 р. Центральна виборча комісія України, користуючись численними прогалинами у виборчому законодавстві, займалася, по суті, відомчою нормотворчістю на користь одного з кандидатів у Президенти) [183, с. 44]; б) правовідношення зовсім не може виникнути (як, наприклад, у разі з імпічментом Президентом України). Очевидно, що обидва ці випадки є неприйнятними для демократичної правової держави. А отже, будь-який вид правової діяльності і насамперед правозастосування, що, на думку В. М. Горшеньова, «несе на собі питому вагу вирішальної форми реалізації права» [60, с. 6], повинен мати відповідні процедурні форми свого втілення в життя.

У цілому питання про співвідношення конституційно-процедурної норми і конституційно-правової процедури набагато складніше, ніж може здатися на перший погляд. Не випадково, А. І. Ковлер вважає питання про співвідношення норми і процедури ключовою методологічною проблемою антропології права та й усього сучасного правознавства в цілому [113, с. 34], а, на думку Н. Рулана, зазначена проблема – проблема ідентифікації права [266, с. 43]. Іншими словами, мова йде про те, чим необхідно керуватися при аналізі тієї або іншої правової ситуації: нормативістським підходом, досліджуючи насамперед норму, виражену в законі, або функціональним підходом, тобто вивчати процес застосування норми, життєздатність і ефективність процедури, в ній зафіксованій.

Вважаємо, що норма і процедура співвідносяться як форма і зміст. При цьому, зрозуміло, необхідно враховувати діалектичну єдність і тісний взаємозв'язок зазначених явищ. Процедурно-правова норма не відділяється від опосередкованої нею юридичної процедури, не перебуває десь поруч або над нею, а існує разом з нею. Адже, як підкреслює М. І. Матузов, «форма і зміст будь-якого явища нерозривні» [178, с. 509]. Отже, можна зазначити, що конституційно-правова процедура є ефективним юридичним засобом, спрямованим на максимальну повну реалізацію суб'єктами конституційно-правових відносин своїх прав, обов'язків, повноважень. Її призначення – слугувати досягненню мети, заради якої виникають ті або інші правовідносини в конституційній сфері. При цьому конституційну процедуру необхідно розглядати у сфері належного,

як певний порядок, сукупність юридичних норм, спрямованих на досягнення єдиного для них правового результату і розрахованих на тривалі, розтягнуті у часі відносини.

## 1.2. Класифікація конституційно-правових процедур

Однією із найважливіших проблем теорії юридичних процедур є проблема їх наукової класифікації. «Досить точно і чітко проведена класифікація, – пишуть С. В. Мейен і Ю. О. Шрейдер, – водночас підсумовує результати попереднього розвитку даної галузі пізнання і разом з тим відзначає початок нового етапу в її розвитку. Така класифікація має велику евристичну силу, оскільки дозволяє передбачити існування невідомих раніше об'єктів або розкрити нові зв'язки і залежності між уже відомими об'єктами» [180, с. 67]. Незважаючи на певну умовність, коректно виконана класифікація може дати цікаві результати, що мають як теоретичне, так і практичне значення. «Будь-яка класифікація, – зазначає у зв'язку з цим Л. М. Кривоченко, – ґрунтується на матеріалах практики, переслідує практичні цілі, перевіряється практикою» [145, с. 17].

Як відомо, класифікація ґрунтується на поділі безлічі об'єктів на окремі групи на тих чи інших підставах. Цій аналітичній операції цілком можуть бути піддані і юридичні процедури. Так, на думку В. М. Протасова, при їх групуванні можливі два варіанти: «від права» і «від органу» [234, с. 72]. В. Б. Ісаков пропонує систематизувати всі процедури за такими критеріями, як ступінь розвиненості, широта охоплення ними правових відносин і рівень нормативної регламентації [97, с. 110-114]. Очевидною є класифікація правових процедур залежно від їх галузевої приналежності.

Дещо складнішим залишається питання з таким окремим різновидом юридичних процедур, як процедури конституційно-правові. Регламентуючи за допомогою конституційно-процесуальних норм різноманітні процесуальні відносини в рамках конституційного права, ці процедури не можуть не мати деяких відмінних рис, властивостей, які насамперед забезпечують виконання ними своїх специфічних функцій. З іншого боку – конституційно-правові про-

цедури, як правило, зберігають єдність в основному, істотному. Вони виконують службову роль стосовно матеріальних норм конституційного права, виступаючи засобом їх реального здійснення. Саме таке поєднання загального і особливого в конституційно-правових процедурах дає можливість їх об'єднання в певні групи [168, с. 147].

Класифікуючи конституційно-правові процедури, необхідно враховувати, що їх логічне впорядкування вчені-юристи ще не проводили. Існують різноманітні класифікації юридичних процедур як таких і доволі розгалужена класифікація конституційно-процесуальних норм, запропонована свого часу В. Й. Лучіним. Питання ж систематизації власне конституційно-правових процедур завжди залишалося недослідженим.

Слід зазначити, що при виборі критерію класифікації багато авторів враховують характер «основного» для процедури правовідношення [див.: 272, с. 88]. «Залежність процедури від змісту, функцій, цільового призначення свого основного правовідношення настільки значна, – пише В. М. Протасов, – що це й призводить до їх внутрішньої диференціації» [234, с. 70]. Стосовно конституційно-правових процедур це означає, що їх класифікація повинна відповідати основним видам конституційних правовідносин. Мається на увазі розподіл останніх (а отже і відповідна цьому поділу градація конституційно-правових процедур) на матеріальні і процесуальні, постійні і тимчасові, регулятивні і охоронні, відносні і абсолютні та ін. [докладніше див.: 303, с. 129 – 135].

На думку інших авторів, критерії класифікації конституційно-правових процедур не зводяться виключно до тих або інших видів конституційно-правових відносин, а містять у собі цілий перелік різноманітних підстав. Так, К. І. Козлова ще в 1971 р. класифікувала їх за такими критеріями: 1) за предметом, тобто за тією сферою суспільних відносин, яку вони покликані регулювати; 2) за призначенням (службовою роллю); 3) за формою закріплення й порядком встановлення; 4) за юридичними наслідками недотримання [117, с. 88].

Незважаючи на розбіжності зазначених думок, обидві вони мають значення для побудови наукової класифікації конституційно-правових процедур.

Концептуальний підхід до досліджуваної проблеми продемонстрував В. Й. Лучін. Правда, як уже зазначалося, вчений розробив класифікацію не стільки конституційно-правових процедур, скільки конституційно-процесуальних норм, що закріплюють певні процедури. Обмовившись, що метою класифікації конституційно-правових процесуальних норм є їх наукове вивчення, розробка рекомендацій з удосконалення форм і способів систематизації, а також практичного перетворення їх у життя, він представив зазначену класифікацію в такий спосіб: 1) за видом правової діяльності державних органів, громадських організацій, у якій здійснюється процесуальна регламентація, з подальшим розподілом за об'єктом правового регулювання; 2) за призначенням припису; 3) за ступенем визначеності припису; 4) за характером обов'язковості припису; 5) за обсягом урегульованих суспільних відносин; 6) за юридичною силою; 7) за змістом виконуваних функцій; 8) за колом суб'єктів права, на яких поширюється дія припису; 9) за межами дії в часі та просторі [168, с. 147].

Аналіз основних положень теорії класифікації, висунутих і розвинених у юридичній науці, показує, що, як правило, класифікація процедур у конституційному праві проводиться без досить повного врахування всіх класифікаційних критеріїв. Найчастіше ці класифікації мають загальний характер і не враховують повною мірою специфіки конституційно-правових процедур, їх провідної ролі в процедурно-процесуальному блоці механізму правового регулювання. Разом з тим світовий рівень розвитку науки конституційного права характеризується тенденцією до більш повного відбиття внутрішніх властивостей об'єкта, що насамперед призводить до розширення числа класифікаційних критеріїв. При цьому різні елементи класифікаційних систем нерідко переплітаються, взаємодіють, створюють складні структури (кластери).

Видається, що за основу розглянутої класифікації повинен братися критерій, вперше сформульований у докторській дисертації С. Ю. Каца. Він пропонував виділяти в будь-якому процедурно-процесуальному інституті внутрішню і зовнішню форми (сторони) [104, с. 10]. Внутрішня сторона охоплює глибинні, сутнісні властивості і характеристики того або іншого правового інституту,

зовнішня – відповідні форми об'єктивації цих властивостей у нормативному матеріалі.

З огляду на викладене, конституційно-правові процедури можна систематизувати за трьома напрямками: а) за юридичними діями; б) за правовими відносинами і, нарешті, в) за правовими формами діяльності, у межах яких протікає існування суб'єктів конституційного права і на впорядкування ходу яких спрямовані ті або інші конституційні процедури. Такий розподіл, зрозуміло, характеризує внутрішню форму конституційно-правових процедур. Він ґрунтується на розумінні процедури як специфічного правового засобу, «джерела випромінювання правової енергії» [247, с. 9], основним призначенням якого є впорядкування діяльності суб'єктів у конституційній сфері регулювання суспільних відносин. При цьому, виходячи з філософських категорій загального, особливого й одиничного, можна дійти висновку, що таке впорядкування здійснюється не тільки на рівні одиничного (юридичної дії), але й особливого (конституційного правовідношення), а також загального (правотворчості, правозастосування в цілому). Не випадково, В. С. Основін зазначав, що своя процесуальна форма повинна існувати «на рівні окремих галузей права й навіть – окремих правових інститутів» [200, с. 11]. Що стосується зовнішньої форми, то тут цілком доречно скористатися неодноразово згадуваною нами класифікацією В. Й. Лучіна, оскільки зовнішня сторона конституційно-правових процедур саме й охоплює їх нормативні параметри.

Таким чином, є потреба розкрити основні види конституційних процедур відповідно до наведеної вище класифікації. При цьому слід пам'ятати, що, як зазначає С. В. Веліканов, одна з особливостей класифікації полягає в тому, що в цій операції необхідно враховувати її кінцеву мету, тобто не тільки створити теоретичну класифікаційну модель, але й забезпечити можливість її практичного застосування [42, с. 10].

Класифікація за видами юридичних дій. Як зазначалося вище, будь-яка юридична процедура є нормативно або індивідуально встановленим порядком послідовного здійснення уповноваженими суб'єктами права узгоджених юридичних дій. Отже, саме юридично значущі дії є тими правовими явищами, які найбільше взаємодіють із регламентуючими їх хід юридичними процедурами.

Тому класифікація конституційно-правових процедур залежно від видів юридичних дій, що вчиняються суб'єктами конституційного права, має характер первинний, основоположний.

Зазначимо, що питання класифікації юридичних дій вирішується в літературі по-різному. Так, О. О. Красавчиков підрозділяв юридичні дії на правомірні й неправомірні, «одиничні» і спільні [142, с. 153]. В. Б. Ісаков, глибокий знавець розглядуваної проблематики, також виділяє дії правомірні і неправомірні. Однак правомірні юридичні дії надалі класифікуються ним на юридичні вчинки і юридичні акти [97, с. 27]. На думку Ю. М. Тодики, юридичний акт у конституційному праві – це дія суб'єктів конституційно-правових відносин, спрямована на одержання певних юридичних наслідків (наприклад, прийняття Верховною Радою України законів). Юридичні ж вчинки – це дії, що ведуть до виникнення необхідності розгляду відповідного питання компетентним органом. Наприклад, юридичним вчинком є постановка питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту, що, у свою чергу, спричиняє розв'язання цієї проблеми у встановленому Конституцією України порядку і, можливо, відставку глави держави. Риси юридичного вчинку мають також «ініціатива», «пропозиція», «подання» державних органів і посадових осіб [303, с. 127-128].

Класифікація юридичних дій, запропонована В. Б. Ісаковим, і досі вважається загальноприйнятною. Вона підтримується представниками як теоретико-правового, так і державознавчого знання. Така класифікація, щоправда, у дещо модернізованому вигляді, цілком може бути поширена й на конституційну процедурно-правову матерію.

Очевидно, що поділ конституційно-правових процедур на правомірні і неправомірні є безцільним. Конституційно-правова процедура завжди правомірна, тому що вона передбачена відповідними нормами конституційного права, закріплена в правовій формі. В іншому разі, вона не була б конституційно-правовою, загалом юридичною. А от розподіл конституційно-правових процедур на такі, що опосередковують сферу юридичних актів, і такі, що опосередковують сферу юридичних вчинків, видається досить плідним.

У правовій системі України роль юридичних актів доволі значна. З виданням юридичних актів, насамперед законів і указів Президента України, пов'язане виникнення багатьох конституційних правовідносин за участю різних ланок державного механізму, їх посадових осіб. Реалізація ними своєї компетенції найчастіше також вимагає прийняття відповідних юридичних актів. Здавалася б, настільки значуща сфера державно-правового життя повинна бути піддана детальному процедурному регулюванню. Тим часом, тут, як і раніше, залишається чимало проблемних моментів.

Так, в Україні відсутній єдиний уніфікований документ, що регламентує процедуру підготовки і прийняття основних правових актів. Певні зрушення в цьому напрямі сталися завдяки зусиллям учених харківської юридичної школи, котрі вже навесні 1995 р. розробили законопроект «Про нормативні правові акти» [див.: 228]. Однак, як відомо, після прийняття даного законопроекту в першому читанні будь-яка законотворча робота, спрямована на його остаточне введення в дію, була припинена.

Водночас названий законопроект містив у собі цікаві процедурні правила, яких так бракує вітчизняному конституційному законодавству. Вони стосувалися заборони делегувати правомочності приймати нормативні акти у сфері законодавчого регулювання від законодавчої до виконавчої влади (ст. 13), поняття і стадій нормотворчого (правотворчого) процесу, його планування (ст.ст. 35 – 40), розгляду й обговорення проектів нормативно-правових актів, їх наукової експертизи (гл. 6) тощо. Надзвичайно важливі з погляду практики правозастосування процедурні приписи, що містяться в ст. 117 законопроекту й передбачають те, які саме правові акти і в якому порядку повинен застосовувати суб'єкт у разі явної колізії між ними. Безперечно, прийняття такого Закону сприяло б більш чіткому функціонуванню державного апарата, попередженню конфліктів між владними структурами. Тим більше, що подібні Закони вже прийняті в Білорусі, Казахстані, Узбекистані, Киргизії. У РФ, починаючи з 1994 р., діє федеральний закон «Про порядок опублікування і набрання чинності федеральними конституційними законами, федеральними законами, актами палат Федеральних Зборів». В Італії аналогічний документ («Загальні положення про закон») діє з 1942 р. Як показує

політико-правова практика, у тому числі країн СНД, прийняття таких актів повністю виправдовує себе.

Нині конституційно-правові процедури, які опосередковують сферу юридичних актів, насамперед Законів, містяться тільки в Конституції України (ст.ст. 93-94) і Законі «Про Регламент Верховної Ради України». Чинний же Указ Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів і набрання ними чинності» від 10.06.1997 р. фактично є неконституційним, оскільки зі змісту ст. 57 Конституції України випливає, що порядок доведення законів та інших нормативно-правових актів до відома населення повинен бути встановлений саме законом, а не указом або іншим підзаконним актом. Більше того, у ст. 106 Конституції України серед повноважень Президента України не передбачено його права визначати порядок опублікування й введення в дію законів України, на що справедливо звернув увагу В. П. Колісник [124, с. 207].

Що ж стосується конституційно-правових процедур, які опосередковують сферу юридичних вчинків, то до них можна віднести процедури подання коаліцією депутатських фракцій Президентів кандидатури Прем'єр-міністра, подання Президентом парламенту зазначеної кандидатури, а також кандидатур міністра оборони, міністра закордонних справ, Генерального прокурора, голови Служби безпеки України та ін., подання Прем'єр-міністром членів Кабінету Міністрів України, формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді, відставки Президента і Кабінету Міністрів України та деякі інші. До юридичних вчинків у літературі нерідко відносять індивідуальні і колективні звернення громадян до державних органів і органів місцевого самоврядування, оскарження громадянами в суді рішень і дій цих органів, громадських об'єднань або їх посадових осіб [165, с. 144; 303, с. 128]. Отже, існуючі для них процедури також можуть бути віднесені до конституційно-правових процедур, які опосередковують сферу юридичних вчинків.

Необхідно підкреслити, що даний вид конституційно-правових процедур викликає чимало серйозних труднощів. Так, відсутня ясність у розумінні того, чи в змозі Президент України не погодитися з вибором кандидатури коаліції депутатських фракцій на посаду

Прем'єр-міністра України? Що робити в тому разі, якщо Президент пропустив установлений Конституцією 15-денний строк для подання кандидатури Прем'єр-міністра до Верховної Ради?

Заради справедливості зазначимо, що певна спроба вирішити ці питання була зроблена в ч. 3 ст. 8 і ч. 3 ст. 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в редакції від 21.12.2006 р., у яких передбачалося, що в разі невнесення Президентом України до Верховної Ради кандидатури Прем'єр-міністра, міністра оборони і міністра закордонних справ це право переходить до коаліції депутатських фракцій. Однак відразу з'явилися сумніви щодо конституційності цього положення, оскільки Основний Закон ніде не закріплює за коаліцією подібної правомочності. Тому з нового Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 р. цей припис було вилучено.

У цьому випадку, очевидно, раціональніше скористатися державно-правовим досвідом Республіки Польщі. У цій країні існує такий порядок формування Уряду (Ради міністрів): Президент доручає сформувати весь уряд у цілому лідерові партії (партійній коаліції) – майбутньому кандидату на пост Голови Ради міністрів. Створений Уряд подає до Сейму програму своєї діяльності, що повинна бути схвалена кваліфікованою більшістю депутатів. Якщо уряд не одержує вотуму довіри, то право призначити кандидатуру на посаду голови Ради міністрів переходить від Президента до Сейму. Склад такого Уряду також вимагає кваліфікованої більшості голосів депутатів. Якщо ж і цей Уряд не одержує вотуму довіри, то право рекомендації Прем'єр-міністра знову переходить до Президента. Новий Уряд повинен бути затверджений вже не кваліфікованою, а простою більшістю голосів депутатів. Якщо Уряд не створюється, Президент розпускає Сейм і призначає нові вибори [див.: 270, с. 398-399]. До речі, на можливість впровадження в Україні такого «поперемінного» механізму переходу ініціативи формування Уряду від глави держави до парламенту і навпаки вказується й у висновку Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права [див.: 47].

На жаль, у нашій країні нерідко трапляються випадки грубого порушення існуючих конституційно-правових процедур, які опосередковують сферу юридичних вчинків. Так, при призначен-

ні виконуючим обов'язки Прем'єр-міністра Ю. Єханурова і голови Служби безпеки України І. Дрижчаного Президентом України була порушена відповідна конституційна процедура, передбачена ст.ст. 106, 114 і 115 Конституції України (в редакції 1996 р.). Річ у тому, що Конституція України не містить ніяких положень, які б надавали Президентові України право призначити кого-небудь виконуючим обов'язки Прем'єр-міністра. Відповідно до конституційної процедури Президент України повинен був, по-перше, відправивши у відставку попередній склад Кабінету Міністрів України, доручити йому ж, згідно зі ч. 5 ст. 115 Конституції України, продовжувати виконувати свої обов'язки, а по-друге, внести на розгляд парламентом кандидатуру на пост Прем'єр-міністра. І тільки після призначення Президентом за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра останній, відповідно до ч. 3 ст. 114 і п. 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України, повинен був подати главі держави кандидатуру на посаду голови Служби безпеки України [докладніше див.: 120].

З теоретичної й практичної точок зору цікава також постановка наступної проблеми. Конституційні процедури, що опосередковують сферу юридичних актів, попри всі відомі труднощі, все ж таки передбачають у певних випадках «санкцію недійсності» за порушення своїх приписів (наприклад, ч. 1 ст. 152 Конституції України). Що стосується процедур, які опосередковують сферу юридичних вчинків, то тут складається вкрай несприятлива ситуація. Так, у разі порушення встановленої процедури формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України визнати таку коаліцію незаконною буде надзвичайно складно, тому що чинне законодавство, по суті, ніде не передбачає відповідних юридичних наслідків порушення даної процедури. Визнати ж її неконституційною на підставі ч. 1 ст. 152 Конституції України, на нашу думку, неможливо, оскільки рішення про утворення коаліції не опосередковується ніякими правовими актами Верховної Ради України, за винятком Договору про утворення коаліції, що має суцільно політичний характер і навіть не стосується актів Верховної Ради (ст. 46 Закону «Про Регламент Верховної Ради України»). Безперечно, всі ці питання повинні бути більш повно висвітлені на теоретичному і прикладному рівнях у науковій літературі та законодавстві. Особ-



ливо, якщо відсутність коаліції депутатських фракцій відповідно до вимог п. 1 ч. 2 ст. 90 Конституції України є підставою для розпуску Верховної Ради України.

Таким чином, класифікація конституційно-правових процедур залежно від видів юридичних дій має важливе значення для вдосконалення існуючих і розробки нових процедурно-процесуальних механізмів, що існують у конституційному праві України.

Класифікація за видами конституційно-правових відносин. При розробці наукової класифікації конституційно-правових процедур, поряд із градацією останніх за видами юридичних дій, закономірно постає питання про їх систематизацію залежно від тих видів конституційно-правових відносин, заради яких ці процедури виникають і реалізують яких слугують. На необхідність побудови такої класифікації звертають увагу практично всі вчені-юристи, що займаються вивченням процедурно-процесуальної тематики. «Процедура, – зазначає у зв'язку з цим В. М. Протасов, – завжди «обертається» навколо певного відношення, що є стрижнем їх взаємодії» [234, с. 19].

До спроби класифікувати конституційно-правові відносини вдавалося багато авторів. Так, С. А. Авак'ян за ступенем узагальненості виділяє загальні (правові стани) і конкретні конституційні правовідносини, за фактором існування в часі – статичні і динамічні, за юридичним значенням – матеріальні і процесуальні, за цільовим призначенням – правореалізаційні (регулятивні) і охоронні [1, с. 33-36]. Подібна класифікація міститься в підручнику К. І. Козлової і О. О. Кутафіна [116, с. 14-15]. У вітчизняній літературі обґрунтовується існування постійних і тимчасових [135, с. 25], формалізованих і неформалізованих конституційних правовідносин [209, с. 461]. Існує думка про можливість використання також інших підстав для визначеної класифікації: за суб'єктами, за способом індивідуалізації об'єктів (відносні і абсолютні), за юридичними фактами і т.і. [149, с. 315-316].

Як наведені (найбільш типові), так й інші класифікації свідчать про спроби представити найбільш повний і конкретний перелік конституційних правовідносин. Згідно з думкою багатьох учених розподіл, що виходить від конституційних правовідносин, відповідно визначає специфіку конституційно-правових процедур,

які опосередковують ці правовідносини. На жаль, обсяг цього дослідження не дозволяє зупинитися на всіх без винятку видах конституційних процедур, виходячи з характеру основного для них конституційного правовідношення. Тому ми зупинимося лише на тих з них, які становлять найбільший інтерес і без дослідження яких буде складно зорієнтуватися у всьому різноманітті конституційно-правових процедурних форм.

Вважаємо, що за цільовим призначенням можна виділити конституційну регулятивну процедуру й конституційну охоронну процедуру, що підрозділяється насамперед на юрисдикційну (процедуру конституційного судочинства) і неюрисдикційну (процедури розв'язання державно-правових конфліктів). Якщо процедура спрямована на виникнення або реалізацію конституційного регулятивного правовідношення, то така процедура буде регулятивною. Якщо ж процедура слугує виявленню й реалізації конституційного охоронного правовідношення, то в такому разі вона буде мати охоронний характер. «Відмінності регулятивних норм і правовідносин від охоронних норм і правовідносин, – пише Т. Ю. Баришпольська, – визначають якісну своєрідність будь-якої процедури залежно від того, чи пов'язана вона з погляду її цільової спрямованості з регулятивним правовідношенням або ж процедура слугує реалізації правовідношення, у рамках якого застосовуються правові санкції» [23, с. 12].

Слід зазначити, що проблема взаємодії регулятивних і охоронних правовідносин досить широко досліджувалася в науковій літературі. Уперше вона була накреслена М. Г. Александровим [6, с. 91-92], чітко виражена О. С. Іоффе і М. Д. Шаргородським [94, с. 169, 193-194] і набула свого найбільш повного оформлення у С. С. Алексєєва [8, с. 29-30, 36-37]. Сучасні автори, зокрема О. Р. Дашковська, вказують, що регулятивними є ті правовідносини, які виникають на основі юридичних дозволів і втілюються в правомірних діях суб'єктів. У свою чергу, охоронні правовідносини – ті, які виникають на основі юридичних заборон і є результатом скоєння суб'єктами правопорушень [72, с. 337]. Ю. М. Тодика зазначав, що регулятивні правовідносини виникають «на основі правомірної поведінки їх учасників і становлять нормальну, природну тканину конституційного правопорядку» [303, с. 130]. Охоронні

ж правовідносини виникають, на його думку, «внаслідок неправомірної поведінки суб'єктів конституційних правовідносин» [303, с. 130]. З таким підходом погоджуються О. Ф. Скакун [275, с. 602-603], М. І. Матузов [178, с. 513], М. М. Марченко [174, с. 591].

Таким чином, поняття «конституційна регулятивна процедура» охоплює процедурні форми, що існують у сфері позитивного конституційно-правового регулювання (виборча процедура, референдарна процедура, законотворча процедура та ін.). До конституційних охоронних процедур як відповідних форм реалізації конституційних охоронних правовідносин слід віднести процедуру конституційного судочинства, а також процедури розв'язання державно-правових конфліктів.

На перший погляд, класифікація конституційно-правових процедур на регулятивні і охоронні становить здебільшого академічний інтерес, аніж практичне значення. Адже сфера застосування регулятивних конституційно-правових процедур настільки широка й різноманітна, а самі вони мають настільки істотну якісну своєрідність, що, наприклад, закріпити їх в єдиному комплексному акті надзвичайно складно. Тим часом, регулятивні процедури, що діють у конституційно-правовій сфері, мають загальні характеристики, збігаються за низкою основних моментів. До них відносяться: а) похідний характер від відповідних регулятивних конституційно-правових відносин; б) розрахованість на нормальний хід реалізації конституційних норм, при якому конституційно-правовий регулятивний механізм не дає «збоїв» у вигляді правопорушень або інших небажаних моментів; в) організаційно-технологічний характер, тобто ці процедури призначені для визначення послідовних стадій вирішення тих питань, які стосуються процесу досягнення позитивного юридичного ефекту; г) ці процедури становлять організаційні форми охорони непорушених конституційних прав і свобод. Розробка і вдосконалення таких процедур повинні будуватися насамперед на основі виявлення їх службової ролі щодо того правового результату, досягненню якого вони слугують. У свою чергу, охоронні конституційно-правові процедури характеризуються принаймні трьома ознаками: а) незведеністю до діяльності органу конституційної юрисдикції; б) похідністю від відповідних охоронних конституційних правовідносин і в) необхідністю засто-

сування певних юридичних санкцій. Перелічені ознаки дають підставу вважати охоронні конституційні процедури розрахованими на аномальну динаміку конституційних правовідносин. Не можна не помітити, що зазначені процедури виступають уже не як засоби, що забезпечують нормальну правозастосовну і правотворчу діяльність суб'єктів конституційного права, а як основні умови та способи її захисту.

За юридичним значенням можна виділити матеріальні і процесуальні конституційно-правові процедури. Як відомо, у загальній теорії права і конституційній доктрині розмежування матеріального і процесуального прямо пов'язується з різними функціями юридичних норм, що регламентують відповідні правовідносини. Найбільш узагальнено і рельєфно це виразив П. М. Рабінович, який виділив два функціональні плани правових приписів, що визначають або «що робити», або «як робити». На його думку, матеріальні норми, що розкривають зміст прав і обов'язків і фіксують дозволи та заборони, встановлюють «конструкцію» поведінки, а процесуальні, що вказують як реалізувати й застосувати перші, закріплюють «технологію» поведінки [241, с. 246-247].

Викладене розуміння матеріального і процесуального в правовому регулюванні завжди зазнавало справедливої критики. Як підкреслювали М. С. Шакарян і О. К. Сергун, «якщо долучити ці критерії до КПК або ЦПК, то значна частина норм у них виявиться матеріальними, тому що відповідає на запитання «що?», а не «як?» [326, с. 79]. Також існує ризик того, що при такому розумінні процесуального під цю категорію підпаде «цілий ряд абсолютно різних за своєю суттю явищ – регулювання вуличного руху, прийом керівником установи співробітників і відвідувачів, захист у вченій раді дисертації і т.і.» [283, с. 62]. Тому більш надійним видається інший, класичний підхід до процесуальної процедури, прихильниками якого, як правило, є представники традиційних процесуальних галузей: кримінально-процесуального, цивільно-процесуального і, з нещодавна, адміністративно-процесуального права.

Як вказувала Н. О. Чечіна, «процесуальні відносини складаються між судом як органом державної влади і всіма особами, що беруть участь у процесі судової діяльності; вони складаються в період діяльності суду із здійснення правосуддя і втілюються у

відповідну процесуально-правову форму» [322, с. 18]. Таким чином, зміст категорії «процес» стає виключно юрисдикційним, судочинним. Таке розуміння процесуального в праві, з одного боку, має глибокі історичні корені, а з іншого – доцільне з практичних міркувань. Зокрема, воно дозволяє змодельовати Основи процесуального права України, чия дію якоюсь мірою можна буде поширити й на діяльність органу конституційної юрисдикції. Воно дозволяє також виділити загальні принципи, характерні для всіх процесуальних процедур, у тому числі для тих з них, що діють у конституційному праві, а саме: а) незалежність суддів; б) гласність судового розгляду; в) національна мова судочинства; г) принцип повного, всебічного та об'єктивного вивчення обставин справи; д) неприпустимість зловживання процесуальними правами; е) змагальність процесу; ж) його диспозитивність; з) принцип усного розгляду тощо. «Ухвалення таких Основ, – зазначає Ю. М. Грошевий, – сприятиме узгодженості й уніфікованості взаємопроникаючих норм і інститутів, не порушуючи при цьому спеціалізації процесуальних процедур» [66, с. 29]. У свою чергу, ту ділянку, яку в системі правового регулювання займають матеріальні конституційно-правові процедури, можна встановити знову-таки шляхом виявлення процесуальності правових явищ (матеріальне як те, що не процесуальне).

На нашу думку, конституційна процесуальна процедура – це процедура конституційного судочинства. До її характерних рис можна віднести: а) базування на конституційних принципах правосуддя; б) регламентованість на рівні Конституції й окремого Закону; в) єдність, точно визначену законодавчою регламентацією компетенцію юрисдикційного органу (Конституційного Суду), який веде провадження по справі; г) особливі умови і послідовність провадження процесуальних дій; д) особливі умови ухвалення рішень та їх правовий режим; е) обрядовість, що надає цій процедурі відомої врочистості.

Отже, розподіл конституційно-правових процедур на матеріальні і процесуальні має принципове значення з погляду закріплення останніх у нормативному матеріалі, надання їм відповідного правового значення, систематизації в єдиному комплексному акті – Конституційно-процесуальному кодексі (Кодексі конституційно-

го судочинства). Його прийняття, на доцільність якого вказують багато українських правозахисників, зокрема Є. Ю. Захаров [див.: 81, с. 19], дало б можливість відмовитися від підзаконного Регламенту Конституційного Суду (тому що процесуальна процедура в принципі не повинна залежати від органу, що її здійснює), а також дати нове рішення багатьох процесуальних процедур, наприклад, спробувати ввести в Україні інститут конституційної скарги, що, на думку В. Я. Тація, істотно підвищить авторитет органу конституційної юстиції серед пересічних громадян [285, с. 8]. Такий кодекс дозволив би перенести навички шанобливого ставлення до процесуальних правил і процесуального закону, класично відпрацьованих у правосудді взагалі, на таку порівняно «молоду» форму судочинства, як судочинство конституційне.

Прийняття такого Кодексу означає необхідність інкорпорування до нього Закону України «Про Конституційний Суд України», Регламенту Конституційного Суду, Рішення від 14.12.2000 р. (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України), Рішення від 29.03.2007 р. «Про режим роботи Конституційного Суду України, порядок проведення пленарних засідань, засідань Конституційного Суду України і засідань колегій суддів Конституційного Суду України», постанови Верховної Ради України від 14.12.2005 р. «Про порядок складення у Верховній Раді України присяги суддею Конституційного Суду України», ряду підзаконних актів, що регулюють діяльність Представників Президента, Верховної Ради й Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді. Очевидно, що в разі прийняття Конституційно-процесуального кодексу замість всіх цих розрізнених, неоднакових за своєю юридичною силою актів буде діяти єдиний кодифікований документ, адже кодифікація, як правило, породжує взаємно узгоджені норми, розбіжності між якими досить виняткові. Через це, як підкреслює А. О. Іванов, «ці норми мають більшу цінність, і тому існування їх виявляється більш тривалим і стабільним» [90, с. 5].

У новому Кодексі необхідно також відбити такі специфічні моменти, як прискорений розгляд справ (для невідкладних звернень), активну роль Суду, оцінку доказів, особливу роль і процедуру допиту свідків і експертів, нарешті, особливості проваджень за різними категоріями справ. В. Є. Скомороха пише про необхідність

закріплення поняття сторони в конституційному процесі і прав учасників процесу, визначення предмета доказування та критеріїв його оцінки [277, с. 20-21]. В. Д. Бринцев пропонує більш детально викласти в новому Кодексі механізм виконання рішень Конституційного Суду України, процедуру прийняття Судом звернень до вищих органів державної влади [39, с. 85].

Класифікація за видами правових форм діяльності. На можливість групування конституційних процедур залежно від видів правових форм діяльності одним із перших у вітчизняній літературі вказав В. Г. Перепелюк. Грунтуючись на відповідних положеннях теорії юридичного процесу, вчений запропонував виділяти установчі, правотворчі, правозастосовні і контрольні конституційні процедури [205, с. 20]. Така класифікація, що має найбільш загальний, глобальний характер, все ж таки дозволяє виявити специфіку юридичних процедур у конституційно-правовій сфері, а також розробити диференційовані методичні рекомендації, спрямовані на вдосконалення їх окремих видів. Такий розподіл дозволяє розкрити специфіку конституційних процедур у їх функціональному призначенні. Він, за словами В. Й. Лучіна, «дозволяє точніше виявити запити матеріальних норм у процесуальних засобах їх перетворення в життя» [168, с. 148].

Необхідно зазначити, що поняття «правова форма діяльності» було введено в науковий обіг М. Г. Александровим і І. С. Самощенком, щоб відмежувати в управлінській діяльності органів державної влади суто фактичну форму від правової, яка регламентується правовими нормами. На сьогодні в рамках цього поняття виділяють такі основні підвиди: установча діяльність, правотворча діяльність, правозастосовна діяльність і контрольна діяльність [65, с. 137-138]. Процедури, що регламентують визначені правові форми, відповідно є установчими, правотворчими, правозастосовними і контрольними.

Під установчими конституційно-правовими процедурами розуміються процедури, спрямовані на утворення, ліквідацію або реорганізацію конституційних органів держави, їх структурних підрозділів і посадових осіб. Установчі процедури встановлюють порядок здійснення дій з підготовки умов, організації проведення виборів або призначення й заснування відповідних установчих ре-

зультатів. До них можна віднести виборчу процедуру, процедури формування різних конституційних органів, наприклад, Конституційного Суду або Кабінету Міністрів України, референдарні процедури. На наш погляд, установчі властивості цих процедур проявляються не лише в одноразовому створенні певних органів публічної влади, формуванні їх системи, але й у постійному відтворюванні цієї системи як у цілому, так і окремих її елементів. Саме тому ми включаємо до переліку установчих процедур не лише ті з них, що власне «встановлюють», а ще й процедури виборчі і референдарні. У свою чергу, установчі процедури можуть бути розподілені на: а) загальні установчі процедури, характерні для цілого ряду суспільних відносин у сфері формування органів держави; б) спеціальні установчі процедури, що відображають окремі моменти формування державного апарату; в) виключні установчі процедури, що встановлюють порядок створення органів держави в особливих умовах.

Під правотворчими конституційно-правовими процедурами слід мати на увазі процедури, що регламентують порядок розробки нових, зміни і скасування старих конституційно-правових норм, а також санкціонування інших соціальних норм, що здійснюється шляхом надання юридичної сили вже існуючим у суспільстві правилам поведінки. Сюди можна віднести законодавчу процедуру, а також процедуру прийняття й внесення змін до Основного Закону.

Показово, що всередині цього підвиду також можлива певна диференціація. Так, Д. А. Ковачов підрозділяє процедури, що належать до сфери правотворчості, на: а) процедури, що використовуються при вирішенні питань, які стосуються формування власної організації та діяльності правотворчого органу; б) процедури, що використовуються при вирішенні питань, які стосуються формування інших органів держави; в) процедури, що використовуються при вирішенні питань, які стосуються суспільно-економічного устрою і фінансів; г) процедури, що використовуються при вирішенні питань, які стосуються правового статусу громадян, їх організацій і об'єднань; д) процедури, що використовуються при вирішенні питань, які стосуються безпеки і оборони держави; е) процедури, що використовуються при вирішенні питань, які стосуються зовнішніх зносин [112, с. 193].

В. М. Баландін у низці своїх праць указував на існування правотворчих процедур, що використовуються при прийнятті: а) Конституції; б) конституційних законів; в) звичайних законів; г) законодавчих актів суб'єктів Федерації (стосовно РФ) [17, с. 31; 18, с. 11]. Є. О. Ігнатов виділяє всього три види правотворчих процедур: сесія, засідання і слухання [92, с. 4], хоча, на нашу думку, тут має місце зміщення таких понять, як організаційна форма роботи правотворчого органу (мається на увазі – парламенту) і правотворча процедура. У будь-якому разі, запропонована класифікація конституційно-правових процедур за формами правової діяльності, як, можливо, ніяка інша класифікація, потребує подальшої деталізації й корегування.

Під конституційними процедурами правозастосування розуміється одна з найбільш численних груп конституційно-правових процедур. Ними охоплюються ті процедури, які забезпечують безперервність процесу реалізації конституційних приписів шляхом наділення одних суб'єктів конституційно-правових відносин суб'єктивними правами і покладання на інших відповідних юридичних обов'язків, а також шляхом розгляду (вирішення) відповідних питань за допомогою діяльності органу конституційної юрисдикції. Сюди входять процедури реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод, обов'язків, інституціональні процедури (процедури діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування), процедура конституційного судочинства тощо. У свою чергу, В. М. Марчук і Л. В. Ніколаєва підрозділяють процедури, що належать до сфери правозастосування, на: а) організаційні; б) управлінські; в) юрисдикційні (власне юрисдикційні й квазіюрисдикційні); г) організаційно-технічні [175, с. 278].

Нарешті, контрольними конституційними процедурами є процедури, що регламентують здійснення юридично значущих дій за спостереженням і перевіркою відповідності виконання і дотримання підконтрольними суб'єктами конституційно-правових приписів і припиненням правопорушень відповідними організаційно-правовими засобами з можливістю застосування певних юридичних санкцій. Сюди, наприклад, можна віднести процедури контрольної діяльності парламенту [докладніше про них див.: 20].

Схарактеризуємо тепер конституційно-правові процедури залежно від їх зовнішньої форми.

Насамперед класифікація конституційно-правових процедур може бути проведена на «законодавчій підставі», тобто за юридичною силою тих правових актів, у нормах яких вони закріплені. Відповідно до цього критерію можна виділити процедури, що містяться в: а) Конституції України; б) законах України; в) підзаконних нормативних актах. При цьому необхідно враховувати, що найменше процедур і процедурних норм містяться в Конституції України, що пов'язано зі свідомим обмеженням процесуальної регламентації в Основному Законі («Конституція – це не інструкція для газового пальника», – зауважив із цього приводу С. М. Шахрай), найбільше – у різноманітних підзаконних актах (регламентах, положеннях, інструкціях). Чи справедливо це? З одного боку – так, оскільки Конституція і закони, які мають вищу юридичну силу, повинні становити відносно компактні зводи принципів і правил. Але з іншого боку, як зазначає С. С. Алексєєв, «усі положення Конституції повинні набувати суворо конструктивного рішення, приводити до конкретних прав і обов'язків, за якими настають відповідальність або гарантії» [9, с. 23]. Брак процедурно-правових приписів у конституційних нормах є типовим і, мабуть, найбільш істотним недоліком будь-якого Основного Закону.

За термінами дії конституційно-правові процедури можуть бути як строковими, так і безстроковими. Прикладом строкової процедури може слугувати положення ч. 1 ст. 75 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» про те, що кандидати на посаду Голови Верховної Ради України виступають на пленарному засіданні з доповідями про програму своєї майбутньої діяльності до 20 хв. [243]. Прикладом безстрокової – положення п. 9 ст. 40 Закону України «Про вибори народних депутатів України» про те, що виборчі бюлетені заповнюються виборцем у кабіні або в кімнаті для таємного голосування або, скажімо, положення про те, що виборець може перебувати в кабіні для голосування протягом часу, необхідного для заповнення бюлетеня [213]. Остання норма найчастіше використовується для так званої «шिकани», зловживання правами, коли деякі громадяни, що прагнуть перешкодити проведенню виборів на конкретній виборчій дільниці, увійшовши до кабіні, відмовля-

ються покинути її протягом тривалого часу, створюючи тим самим труднощі для інших виборців.

Раціональним є також розподіл конституційно-правових процедур на загальні і спеціальні. Наприклад, існує спеціальна процедура прийому до громадянства України осіб, що мають особливі заслуги перед нашою країною, і загальна – для всіх інших.

Конституційно-правові процедури можуть бути класифіковані також за видами конституційно-правових норм, у приписах яких вони закріплені. Так, за характером основного призначення приписів зазначених норм процедури можуть бути розподілені на зобов'язуючі, забороняючі і уповноважуючі; за характером обов'язковості – на імперативні і диспозитивні та ін. [докладніше див.: 168, с. 158-161]. Можливі й інші підстави для групування конституційно-правових процедур, враховуючи їх зовнішню форму, наприклад, за територіальними масштабами дії.

Отже, запропонована класифікація дозволяє охопити весь спектр різноманітних процедурно-процесуальних форм, що діють у конституційному праві, згрупувати їх за зовнішніми і внутрішніми ознаками, накреслити перспективи їх подальшої систематизації в законодавстві. Завдяки такій класифікації можливо не лише виявити ті аспекти конституційно-правових процедур, що, так би мовити, лежать на поверхні, а й підійти до розкриття їх глибинних властивостей, детермінованих правовими діями, відносинами і формами діяльності, притаманними державно-правовому життю.

### **1.3. Вимоги до конституційно-правових процедур**

Розвиток процедурної регламентації в конституційному праві України вимагає пошуку адекватних форм і способів її закріплення в нормативному матеріалі. Мета полягає в тому, щоб ті або інші процедурні механізми, зафіксовані в конституційному законодавстві, з одного боку, були ефективними і їх можна було б застосовувати на практиці, а з іншого – забезпечували принципи, гарантії та стандарти, що впливають із Конституції і міжнародних зобов'язань України, не перетворюючи при цьому конституцій-

но-правове регулювання на «дріб'язковий необґрунтований формалізм» (Г. Бребан). Відтак, проблема вимог, які висуваються до конституційно-правових процедур, їх змісту та форм об'єктивації, стає чи не центральною у теорії конституційних процедур.

Реальність свідчить про те, що вищі органи влади, зокрема законодавець, найчастіше встановлюють такі процедурні механізми, які або неможливо здійснити через завищені вимоги (як у разі з імпічментом Президента України), або вони потребують істотної переробки та подальшого вдосконалення (як, наприклад, законодавча процедура в Законі «Про Регламент Верховної Ради України»). У нашій країні також нерідко порушуються чинні конституційно-процедурні форми, що, зокрема, мало місце при внесенні змін до Основного Закону 8 грудня 2004 р.

Безперечно, всі ці негативні явища сповільнюють інтеграцію нашої країни в європейський правовий простір, де процедурно-процесуальним аспектам будь-якої юридичної діяльності завжди приділялася особлива, підвищена увага, взагалі перешкоджають установленню в Україні режиму конституційної законності. Як слушно зауважив В. Д. Зорькін, «найдосконаліша конституція не допоможе створенню правової держави, якщо сама влада або високі посадові особи будуть її порушувати, створюючи тим самим прецедент, що служить зразком або наочним прикладом для громадян» [88]. Однак одна з головних причин подібних негативних явищ полягає не тільки в «суб'єктивному факторі», небажанні тих або інших посадових осіб дотримуватися процедурних приписів, але й у низці методологічних і техніко-юридичних прорахунків, притаманним цим приписам, зокрема через брак чітких заходів конституційно-правової відповідальності за їх порушення.

Слід зазначити, що в чинному законодавстві поки що немає будь-яких прямих вказівок на те, які вимоги висуваються до публічно-правових, у тому числі конституційних, процедур. Не передбачені вони і в проектах Законів України «Про нормативні правові акти», «Про закони й законодавчу діяльність». Тим часом, у Росії існує проект федерального закону «Про адміністративні регламенти у виконавчих органах державної влади в РФ», створений у Центрі стратегічних розробок під керівництвом Г. О. Грефа і Д. М. Козака, деякі положення якого цілком можуть бути поширені *mutatis*

mutandis і на конституційне законодавство [див.: 139]. Адже, як вказують В. В. Богущкий і Н. Б. Писаренко, «приписи норм конституційного права є вихідною основою для норм адміністративного права» [34, с. 29].

Важливо, що Конституційний Суд України в п. 2.2 свого Рішення від 09.10.2007 р. вказав на те, що в законодавчій процедурі забезпечується безперервність і наступність у проходженні законопроектів. У п. 2.3 названого Рішення підкреслюється, що законодавча процедура передбачає послідовні взаємопов'язані дії всіх її суб'єктів, що забезпечує поступальний розвиток і вдосконалення чинного законодавства [259]. Вважаємо, що безперервність, наступність, взаємопов'язаність цілком можуть бути віднесені до тих конституюючих вимог, яким повинна відповідати будь-яка, а не тільки законодавча, конституційно-правова процедура.

За нашим переконанням, вимоги, які висуваються до конституційно-правових процедур, можна умовно поділити на дві групи: філолофсько-правові і техніко-юридичні. Першим властивий досить високий рівень нормативної об'єктивації на рівні закріплення якихось основних ідей, загальних принципів, яким повинні відповідати юридичні процедури в тій або іншій сфері державно-правового життя. Утім техніко-юридичні вимоги покликані забезпечити належне закріплення й відбиття цих принципів у конкретних процедурних нормах і правових актах. При цьому необхідно враховувати, що навіть грамотно сформульована з погляду законодавчої техніки конституційна процедура може бути неправовою з точки зору вищих принципів права, а принцип, який декларується, не буде дотримуватися, якщо його юридичне оформлення в тексті законодавчого або регламентарного акта залишає бажати кращого.

Досить цікаво фіксуються процедурні вимоги в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, підготовленого під керівництвом В. Б. Авер'янова. У ньому вперше зроблено спробу скласти й закріпити перелік принципів, яким повинні відповідати неюрисдикційні (позасудові) процедури в адміністративно-правовій сфері. Так, ст. 6 законопроекту відносить до таких ідей верховенства права, законності, рівності учасників адміністративного провадження перед законом, використання повноважень із належ-

ною метою, обґрунтованості та деякі інші (пропустивши, на жаль, найважливіший принцип концентрації дій, що нерідко іменується у пресі принципом «одного вікна»). А далі, у ст.ст. 7-21, розкривається зміст кожного з них [5].

На наш погляд, такий техніко-юридичний прийом вибраний не випадково. Установлення вимог до правових процедур шляхом закріплення принципів, яким вони повинні відповідати, широко застосовується стосовно юрисдикційних форм діяльності. Так, у Кодексі адміністративного судочинства України (ст. 7) містяться принципи адміністративного судочинства, а в ст.ст. 8-11 вони деталізуються. У конституційному законодавстві такий прийом використовується стосовно діяльності Конституційного Суду України, а саме – у ст. 4 Закону України «Про Конституційний Суд України», де зафіксовані принципи конституційного судочинства. Як пише у своїй змістовній статті суддя Конституційного Суду РФ А. Л. Кононов, принципи права «становлять узагальнення природних вимог, обумовлених природою людських відносин, які виявляються як у нормативній сфері, так і в оцінці чинних законів з позицій належного й справедливого» [129, с. 82].

Вважаємо, що в конституційно-правовій сфері виділити якісь загальні принципи для всіх видів юридичних процедур надзвичайно складно і, по суті, навряд чи можливо. Одні принципи – для виборчих процедур, інші – для судочинних, треті – для парламентських і т.і. (на рівні конкретних конституційно-правових процедурних форм виділити їх досить легко). А от визначити певні проміжні параметри для багатьох конституційно-правових процедур, що не вважаються, безумовно, принципами, але й не зводяться до суто техніко-юридичних моментів, цілком можливо. Принаймні в науковій літературі до таких спроб вдавалися неодноразово.

Так, на думку Т. В. Кашаниної, конституційні процедури повинні відповідати таким вимогам: а) вимозі випереджального встановлення; б) погодженості із ухваленими в їх розвиток нормативними актами; в) багатоваріантності; г) гласності; д) надійності і простоти; е) гарантованості виконання (причому як позитивними засобами, так і засобами примусового характеру) [105, с. 270-272].

З погляду О. В. Яковенко, конституційно-правова процедура повинна бути: а) синхронною (виникнення основних матеріальних

норм, здійсненню яких процедура служить, і власне процедурних норм повинно бути синхронним); б) адекватною (якщо виникненню конституційних правовідносин передувала певна процедура, то не менш якісна, не менш досконала з погляду детальності регламентації й гарантій процедура повинна супроводжувати й припинення цих правовідносин); в) системною (а саме: раціонально достатньою, надійною, терміною, послідовною, ефективною, оптимальною і забезпеченою різноманітними правовими засобами) [340, с. 8-14].

Л. Фуллер, американський засновник процесуальної концепції права, писав, що процедури в конституційному праві повинні: а) бути оприлюдненими; б) не мати зворотної дії; в) бути зрозумілими, вільними від суперечностей, досить стабільними; г) «не вимагати неможливого», а їх реалізація повинна відповідати змісту, тобто меті і засобам, закладеним у ці процедури [цит. за: 115, с. 54]. А бельгійський вчений М. Фостен Елі сформулював ці вимоги таким чином: процедури «повинні бути досить потужними, щоб витягати істину зі тла фактів, досить простими, щоб служити опорою, не стаючи перешкодою, досить гнучкими, щоб відповідати потребам, досить міцними, щоб протидіяти всім порушенням» [цит. за: 282, с. 32].

Своєрідні вимоги до конституційно-правових процедур висунув О.О. Белкін. На його думку, вони повинні бути: а) демократичними; б) прийнятними для компетентних органів; в) відкритими і публічними; г) «зворотні» процедури повинні реалізовуватися за тими ж правилами, що й процедури, які породжують відповідні стани (наприклад, відзив депутата повинен здійснюватися в тому ж порядку, що і його вибори) [25, с. 21-23].

Останню із названих вимог не так давно проігнорував Конституційний Суд України в Рішенні від 11.12.2007 р. у справі про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України. Як відомо, згідно з п. 10 ст. 106 Конституції України Президент вносить до Верховної Ради подання про призначення міністра оборони і міністра закордонних справ. Однак Конституційний Суд України вирішив, що Верховна Рада України має право реалізувати свої повноваження щодо їх усунення із зазначених посад і без відповідного подання Президента (п. 2 резолютивної частини Рі-

шення від 11.12.2007 р.). У результаті процедура усунення міністра оборони й міністра закордонних справ від займаних посад була істотно спрощена порівняно із процедурою їхнього призначення, що, безсумнівно, є порушенням вимоги «зворотності» процедури. Вважаємо, що це не зовсім правильно, оскільки європейська політико-правова практика виходить із принципу «як призначається, так і звільняється з посади». У Конституції України 1996 р. була порушена вимога «зворотності» конституційно-правової процедури стосовно процедури призначення Генерального прокурора України, що призначався Президентом за згодою Верховної Ради, але звільнявся вже без неї. У новій редакції Конституції ця помилка виправлена.

У свою чергу, В. Б. Ісаков підкреслював, що «моделюючи фактичний склад, необхідно вибрати таку процедурно-процесуальну форму, щоб вся система фактів була б оптимальною, тобто простою, динамічною, не містила внутрішніх суперечностей і зайвих елементів» [96, с. 129]. Угорський вчений Л. Неваї звертав увагу на такі вимоги, як простота, швидкість, мінімальні затрати коштів, законність і обґрунтованість рішень, що ухвалюються за підсумками процедури [цит. за: 234, с. 59].

Як бачимо, у вітчизняній і зарубіжній літературі існує досить широкий спектр думок щодо вимог, яким повинні відповідати юридичні процедури в конституційному праві. Зрозуміло, всі вони мають право на існування, однак, здебільшого, названі вимоги мають суто оціночний, навіть дещо публіцистичний характер. На нашу думку, всі ці різноманітні характеристики цілком можуть бути зведені до трьох ключових моментів.

По-перше, встановлена в конституційному законодавстві процедура повинна відповідати характеру «свого» правового відношення, враховувати його специфіку. Як справедливо зазначив В. М. Протасов, «процедурні норми не повинні стосуватися змістовної сторони своїх правовідносин, тим більше суперечити їм («доля» процедури – порядок реалізації)» [229, с. 19]. Саме із цієї конституційної, першочергової вимоги можуть виводитися інші – оптимальність, публічність, терміновість тощо. По-друге, конституційна процедура повинна бути системною, тобто у ній слід враховувати всі її основні елементи, вона не повинна бути



фрагментарною або не повністю врегульованою. Як правило, для забезпечення цієї вимоги в конституційному законодавстві створюються, за висловом В. О. Туманова, своєрідні «сходи»: конституція – законотворчість – регламентарні акти [309, с. 47], що мають за мету більш повно врегулювати відповідну діяльність суб'єктів конституційного права. І, нарешті, у конституційній процедурі повинні бути закріплені основні юридичні засоби, що дозволяють забезпечити належне дотримання вповноваженими суб'єктами її приписів. Як підкреслював В. В. Вижутович, «процедури захищають роботу від будь-якої сваволі – адміністративної, відомчої, групової. Але й самі вони потребують захисту» [52]. У певних випадках конституційне законодавство передбачає юридичні санкції за порушення процедурних вимог, у тому числі так звану «санкцію нікчемності» (докладніше про неї мова йтиме в наступному підрозділі).

Такі основні теоретико-методологічні вимоги, на яких, на наш погляд, може ґрунтуватися більшість конституційно-правових процедур незалежно від їх функціонального призначення. Разом з тим визначити ці вимоги – це ще півсправи. Необхідно також, щоб конституційно-процедурні механізми були, передусім, правильно сформульовані з погляду законодавчої техніки, яка розробляє відповідні способи їх закріплення в нормативному матеріалі.

Думається, що конституційно-правові процедури для того, щоб бути ефективними правовими засобами, повинні містити в собі такі структурні елементи: а) опис юридичного факту (фактичного складу), що ініціює виникнення процедури; б) права і обов'язки учасників процедури; в) стадії і етапи здійснення процедурних дій; г) види проміжних та підсумкових документів, які приймаються в рамках або за підсумками процедури.

Розглянемо коротко кожне із зазначених техніко-юридичних вимог на прикладі процедури імпічменту.

*1. Опис юридичного факту (фактичного складу), що ініціює виникнення процедури.* Для дотримання цієї умови необхідно визначити: а) хто має право виконувати дії, встановлені в процедурі; б) за яких умов; в) які вимоги до юридичного оформлення цих дій.

Так, у ч. 1 ст. 111 Конституції України прямо зазначено, що Верховна Рада України (хто ?) може усунути Президента України

з поста в порядку імпічменту (яка дія ?) у разі здійснення ним державної зради або іншого злочину (за яких умов ?).

До того ж ч. 3 ст. 171 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» (далі – Регламент) встановлює, що підставою для ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту та утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії є письмове подання про це, підписане більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, підписи яких не відкликаються (юридичне оформлення дій).

Показово, що, виходячи зі ст.ст. 171-172 Регламенту, в одному письмовому поданні одночасно мова йде і про ініціювання процедури імпічменту, і про створення відповідної комісії. Як бачимо, тут має місце спільне закріплення двох досить різнопорядкових за своєю природою юридичних фактів. Адже згадана парламентська комісія створюється тільки після того, як більшість від конституційного складу Верховної Ради України ухвалить рішення про ініціювання процедури імпічменту. Тільки після цього має формуватися спеціальна тимчасова слідча комісія. Не випадково, ст.ст. 172-173 Регламенту розводять у часі ці дві події. Отже, спільне оформлення їх в одному юридичному документі (письмовому поданні) не доцільно. В останньому необхідно фіксувати питання, присвячене виключно ініціюванню процедури імпічменту.

*2. Права й обов'язки учасників процедури.* Для дотримання цієї вимоги необхідно, щоб: а) кожне право або обов'язок були співвіднесені з однією зі сторін, що беруть участь у реалізації процедури; б) були чітко визначені умови реалізації права, у тому числі стадія процедури, на якій воно може бути здійснено; в) строк реалізації права, якщо він обмежений іншими рамками, ніж часові рамки самої процедури; г) дії, які повинні вчинити сторони процедури для реалізації свого права. Так, праву спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України витребувати необхідні документи, матеріали та інші відомості корелює обов'язок державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб надати такі відомості (п. 2 ч. 3 ст. 174 Регламенту Верховної Ради України). Утім, подібне положення доцільніше було б закріпити на рівні закону, оскільки з формального погляду приписи локальних підзаконних актів, до яких відноситься парламентський регламент,

не є обов'язковими для інших органів публічної влади, юридичних і фізичних осіб.

Прикладом закріплення умов реалізації права може слугувати положення ч. 1 ст. 173 Регламенту про те, що спеціальна комісія створюється після включення до порядку денного сесії питання про ініціювання імпічменту. Що ж стосується часових рамок, то ні строк перебігу всієї процедури в цілому, ні окремих її стадій у законодавстві не передбачений. Тільки в деяких випадках (ст.ст. 173, 179, 181, 182 та ін.) ці строки згадуються, але через досить незначні приводи, наприклад, кількість відведених хвилин для виступів експертів. Вважаємо, що в ігноруванні темпоральних вимог до досліджуваної конституційної процедури криється дуже серйозний резерв для її необґрунтованого затягування. Бажано, щоб суб'єкти процедури були зв'язані певними часовими межами, що дисциплінують їх діяльність, або, у всякому разі, були встановлені мінімальні і максимальні пороги цих меж.

Наприклад, згідно зі ст. 93 Конституції РФ відповідне рішення Ради Федерації про усунення Президента з посади в порядку імпічменту повинне бути ухвалене не пізніше, ніж в 3-х місячний термін після висування проти нього обвинувачень Державною Думою. Якщо в цей строк рішення Радою Федерації не буде прийнято, звинувачення проти Президента вважаються відхиленими. У Конституції Білорусі (ст. 88) неприйняття Радою Республіки й Палатою представників рішення про усунення Президента з посади протягом 1 місяця від дня висування обвинувачень означає відхилення звинувачень і т.і. [докладніше про процедуру імпічменту див.: 144].

Що ж стосується процедурних дій, до яких повинна вдатися та або інша сторона процедури, то їх бажано відображати якнайповніше. Річ у тому, що згідно зі ч. 2 ст. 6 і ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади й місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Інакше кажучи, «будь-який акт не має юридичної сили, якщо на його прийняття немає позитивного повноваження» [185, с. 23]. Отже, якщо яка-небудь процедурна дія не буде передбачена в процедурі імпічменту, то відразу виникнуть сумніви щодо її законності.

3. *Стадії і етапи здійснення процедурних дій.* Дотримання цієї вимоги припускає необхідність фіксації в конституційній процедурі таких моментів: а) процедурні дії повинні розміщуватися в певній послідовності, спрямованої на досягнення конкретної мети; б) стосовно кожної дії необхідно визначити момент її здійснення в рамках процедури, а також зміст і форму.

Академік М. Л. Гаспаров вказував, що в Стародавній Греції під стадією розуміли відстань, яку може пройти орач за плугом від перепочинку до перепочинку [54, с. 93]. У юридичній літературі під стадією традиційно розуміється система процедурних дій, об'єднаних найближчою метою [290, с. 9]. Стосовно процедури імпічменту її основні стадії досить повно визначені в ст. 111 Конституції України. У свою чергу, у Регламенті Верховної Ради України ці стадії розкриваються і деталізуються належним чином, у результаті чого утворюється певна динамічна система: стадія – етап – елементарна дія. Так, у рамках першої стадії – ініціювання питання про усунення Президента України з поста (ч. 2 ст. 111 Конституції України) – можна виділити такі етапи, закріплені в ст. 172 Регламенту, а саме: внесення відповідного клопотання на розгляд Верховної Ради України, його обговорення за процедурою повного обговорення, ухвалення рішення про ініціювання імпічменту, термінове повідомлення про це Президента України. У рамках другої стадії – проведення розслідування Верховною Радою України – можна виділити етапи створення спеціальної тимчасової слідчої комісії, обрання спеціального прокурора й спеціальних слідчих, розгляду на засіданні Верховної Ради України їх висновків і рекомендацій тощо.

4. *Види проміжних і підсумкових документів, прийнятих у рамках або за підсумками процедури, і вимоги до них.* У чинному законодавстві про імпічмент перелічуються такі види документів: письмове подання про ініціювання процедури імпічменту і створення спеціальної тимчасової слідчої комісії, постанова про створення даної комісії, висновок комісії, проект постанови про звинувачення Президента України, постанова про звинувачення Президента. У Регламенті також визначаються вимоги до форми й змісту зазначених документів.

На жаль, стосовно процедури імпічменту ще існує багато проблемних моментів. Так, згідно з п. 1.2 Рішення Конституційного

Суду України від 10.12.2003 р. конституційна процедура розслідування й розгляду справи про усунення Президента з поста в порядку імпічменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи. Але не будемо забувати, що відповідно до ст. 111 Конституції Верховний Суд України зобов'язаний винести висновок про те, що діяння, в яких звинувачується Президент, містять ознаки державної зради або іншого злочину. Очевидно, що суддям Верховного Суду, вихідцям із системи судів загальної юрисдикції, буде надзвичайно складно винести подібний висновок на основі одних лише парламентських матеріалів без проведення ретельного судового слідства й досудового розслідування, які можна розпочати тільки після порушення кримінальної справи в порядку, передбаченому КПК.

Підкреслимо ще раз, що будь-яка конституційна процедура повинна бути якомога повно врегульована в законодавстві. Разом з тим Основний Закон країни не слід перевантажувати надмірно деталізованими процедурними приписами. Це – справа поточно-го законодавства, на яке, передусім, і зорієнтовані викладені нами вимоги. Конституція не повинна перетворюватися в регламент. У ній доцільно закріплювати лише найбільш важливі, ключові рівні поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин.

Резюмуючи, слід відмітити, що теоретико-методологічні вимоги можуть бути зведені до трьох ключових моментів: а) установа в конституційному законодавстві процедура повинна відповідати характеру «свого» правового відношення, враховувати його специфіку; б) конституційна процедура повинна бути системною, тобто в ній повинні враховуватися всі її основні елементи, вона не повинна бути фрагментарною або не повністю врегульованою; в) у конституційній процедурі повинні бути закріплені основні юридичні засоби, що дозволяють забезпечити належне дотримання вповноваженими суб'єктами її приписів. У свою чергу, техніко-юридичні вимоги зводяться до того, що конституційно-правові процедури повинні містити в собі такі структурні елементи: а) опис юридичного факту (фактичного складу), що ініціює виникнення процедури; б) права і обов'язки учасників процедури; в) стадії і етапи здійснення процедурних дій; г) види проміжних і підсумкових документів, ухвалених у рамках або за підсумками процедури.

#### 1.4. Дефектність конституційно-правових процедур

Проблема дефектності конституційно-правових процедур досліджується у науковій літературі головним чином стосовно техніко-юридичної недосконалості тих або інших процедурних форм. Однак не менш важливого значення вона набуває у разі невідповідності між нормативною моделлю поведінки, закладеної в конституційній процедурі, і реальними, фактичними діями учасників останньої. Усі спроби розв'язати цю проблему, на наш погляд, будуть малопродуктивними доти, доки вона розглядатиметься ізольовано: або у світлі недоліків у юридичному оформленні думки законодавця, або крізь призму збоїв у процесі правозастосування. Основою для розв'язання даної проблеми може бути тільки комплексний аналіз окреслених питань у їх єдності і взаємозалежності. Тому що на практиці багато порушень процедурних вимог нерідко обумовлені техніко-юридичними недоліками самих же процедурних механізмів.

На нашу думку, дефектність конституційно-правових процедур становить складне, багатоаспектне явище. У ньому необхідно виділити дві сторони: формальну й фактичну. Під першою, *формальною дефектністю*, розуміються різні погіршеності, спричинені неадекватністю форми вираження думки законодавця або іншого компетентного органу, що встановив процедуру, правилам юридичної техніки. Така недосконалість, хоча й має формальний характер, найчастіше призводить до досить відчутних негативних наслідків. Зокрема, ними можуть бути неможливість або істотне ускладнення реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод, затягування процедури ухвалення необхідних управлінських рішень на невизначений термін, виникнення у суб'єктів конституційного права додаткових процедурно-процесуальних обтяжень різного ступеня й обсягу. Формальна дефектність може проявлятися й у вигляді покладання на учасників процедури юридичних обов'язків в обсязі, який значно перевищує той рівень, що необхідний для забезпечення належної реалізації мети конституційно-правової процедури. Так, Ю. Г. Барабаш справедливо зазначає, що нинішня процедура імпічменту Президенту України надто

ускладнена, пропонуючи розширити підстави для її ініціювання й, одночасно, виключити із числа її учасників Верховний Суд України [20, с. 148, 168].

У яких же конкретних випадках може йти мова про формальну дефектність конституційно-правових процедур?

Насамперед тоді, коли не визначені або недостатньо чітко визначені права й обов'язки учасників процедури. Наприклад, недостатня врегульованість повноважень спікера парламенту може привести до такого процедурного зловживання, яке А. О. Мишин влучно визначив як «кенгуру». Цей прийом зводиться до такого.

На стадії доповіді законопроект спікер (або голова комітету) визначає, які зміни, запропоновані до законопроекту, поставити на обговорення, а які – ні. Він вирішує це питання на власний розсуд, віддаючи перевагу тим з них, які вважає потрібними, і «перескакуючи» через інші (звідси назва прийому). Такий процедурний виверт дає можливість головуєчому проводити лінію, вигідну уряду [186, с. 223].

Про формальну дефектність конституційно-правових процедур може йти мова й у разі відсутності процедурних гарантій, які забезпечують вплив суб'єкта конституційного права, передусім громадянина, на хід реалізації цієї процедури. Як відомо, однією з особливостей виборчого процесу в нашій країні є те, що активне виборче право надане особам, що відбувають покарання у виправно-трудовах установах (що, взагалі-то, правильно, з огляду на формулювання ст. 38 Конституції). Однак Закон України «Про вибори Президента України» у редакції від 18.03.2004 р. не передбачив додаткових гарантій участі даної категорії виборців на виборах, у тому числі гарантії їх ознайомлення з передвиборчими програмами кандидатів, таємного голосування й нефальсифікованого підрахунку голосів. Очевидно, що у виправно-трудовах установах не можуть діяти відкриті для вільного доступу, включаючи спостерігачів і представників ЗМІ, приміщення для голосування. Разом з тим, не забороняючи формально останнім стежити за ходом голосування й підбивання підсумків, Закон не містив ніяких правил у разі заборони з боку адміністрації на доступ зазначених осіб у приміщення для голосування, що, поряд з іншими обставинами, спричинило масові фальсифікації резуль-

татів президентських виборів 2004 р. у системі даних установ [183, с. 45].

Формальна дефектність може мати місце й у тому разі, коли відсутня визначеність стосовно процедурних строків: вони або зовсім не встановлені, або учасники процедури мають право самостійно їх визначати, продовжувати або скорочувати. Наприклад, відсутня яка-небудь визначеність у строках процедури імпліменту. Однак на практиці нерідко трапляються випадки, коли передбачений Законом процедурний строк банально порушується. Так, ч. 1 ст. 57 Закону України «Про Конституційний Суд України» прямо передбачає, що строк провадження у справах за конституційними поданнями не повинен перевищувати 3-х місяців з дня прийняття процесуальної ухвали про відкриття конституційного провадження у справі, а для невідкладних подань – не більше одного місяця. Тим часом, Конституційний Суд так і не виніс рішення про конституційність Указів Президента України від 02.04.2007 р. і 26.04.2007 р. про розпуск Верховної Ради. Очевидно, що подібні процедурні порушення, яких припускається Конституційний Суд (охоронець Конституції!), є неприйнятними і неприпустимими в правовій державі. Безумовно, процедурний механізм, який би змусив Конституційний Суд дотримуватися передбачених строків, законодавством не передбачений. Але його немає й в інших країнах, оскільки Конституційні Суди вкрай рідко припускаються чогось подібного. В українських політико-правових реаліях таким механізмом могла б, наприклад, стати спільна заява суб'єктів, що беруть участь у формуванні Конституційного Суду, про можливість його переобрання.

Типовим свідченням формальної дефектності конституційних процедур може слугувати ситуація, за якої окремі положення процедури дозволяють невмотивовано змінювати хід її розвитку, припиняти або відновлювати процедурно-процесуальні відносини. Так, недостатня врегульованість у процедурному аспекті формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України дозволила парламентарям внести 19.09.2006 р. зміни до Регламенту Верховної Ради України, згідно з якими позафракційний народний депутат мав право за особистою заявою увійти до складу коаліції або опозиції (ч. 4 ст. 61 Регламенту в редакції від 16.03.2006). Тим самим виникла легальна основа для переходу багатьох народних

депутатів, що потрапили до парламенту за списком опозиційних політичних сил, до правлячої коаліції, що, безумовно, було б порушенням п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції України. Це положення, хоча згодом і виключене з Регламенту, істотно ускладнило й без того напружені взаємини між Президентом і Верховною Радою України 5-го скликання, багато в чому визначивши долю останньої.

Можна також навести приклад з іншої сфери державно-правового життя – виборчого процесу. Так, у період виборчої кампанії 2004 р. Центральна виборча комісія, скориставшись прогалиною у Законі України «Про вибори Президента України», своїм рішенням самовільно надала дільничним комісіям процедурне повноваження вносити зміни до списків виборців без ухвалення комісіями колегіальних рішень, що, безумовно, призвело до численних помилок і неточностей у списках виборців [докладніше див.: 183, с. 44].

Цікавим, хоча досить поодиноким, варіантом формальної дефектності може слугувати ситуація, за якої конституційна процедура ставиться в пряму залежність від того суб'єкта, чия доля вона повинна визначити. Так, ч. 1 ст. 6 Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» встановлює, що на місцевий референдум може виноситися питання про дострокове припинення повноважень голови місцевої Ради. Однак реєстрація відповідної ініціативної групи, згідно з ч. 2 ст. 17 згаданого Закону, здійснюється цим же головою. Очевидно, що він буде всіляко перешкоджати проведенню такого референдуму, насамперед шляхом відмови в реєстрації цієї ініціативної групи, що неодноразово підтверджував досвід м. Харкова.

Нарешті, про формальну дефектність конституційно-правової процедури може свідчити її зайва деталізація. Такий дефект, як правило, значно ускладнює точне виконання вимог процедури, свідомо орієнтуючи суб'єктів на їх порушення, або зовсім унеможлиблює реалізацію процедури. Так, у висновку експертів Венеціанської комісії про можливі конституційні і законодавчі зміни для забезпечення безперервного функціонування Конституційного Суду України від 22.06.2006 р. вказувалося на необхідність спрощення діючої процедури складання присяги суддею Конституційного Суду України, передбачивши для неї письмову форму або впровадивши внутрішній механізм прийняття присяги, тобто

її складання в самому Конституційному Суді [46]. Надзвичайно заформалізованими є також процедури державного протоколу й церемоніалу [див.: 219]. Якщо стосовно закордонних гостей ці процедурні умовності хоч якось можна виправдати, то навіщо, наприклад, так докладно деталізувати порядок проводів і зустрічей Президента України в аеропорті (на вокзалі) під час здійснення ним візитів за кордон або робочих поїздок по країні?

Такі основні недоліки конституційно-правової процедури, що свідчать про наявність у них формальної дефектності.

Однак дефектність конституційно-правових процедур має й іншу сторону – *фактичну*, що полягає в повному або частковому відхиленні правозастосувачів від процедурних вимог. Іншими словами, мова йде про дефектність юридичних фактів, що складаються в процесі реалізації тієї або іншої конституційної процедури, про дефектність конкретної соціально-юридичної ситуації.

Варто підкреслити, що проблема дефектності юридичних фактів порівняно не нова. Уже в римському приватному праві можна знайти чимало суджень щодо дефектів волі й волевиявлень при вчиненні правочинів. «Найменший дефект, – каже В. Б. Ісаков, – міг спричинити недійсність угоди» [97, с. 116]. У публічному ж праві Давнього Риму була розроблена окрема конструкція *actum nullum ab initio* (акт, недійсний з моменту виникнення), що припускала, крім іншого, недійсність і з процедурних міркувань. У сучасній юридичній науці проблема фактичної дефектності була досить докладно досліджена в працях В. Б. Ісакова, О. Е. Лейста, О. О. Красавчикова, Г. М. Чувакової, М. В. Кротова, стосовно судочинних правовідносин – Т. Г. Морщакової [див.: 97; 142; 155; 188]. Однак у літературі з конституційного права цієї проблеми майже не торкалися. Тому існує необхідність у її розробці стосовно конституційно-правових, у тому числі процедурно-процесуальних, відносин.

Фактична дефектність існує в тому разі, коли реальна поведінка не відповідає моделі, закріпленій в гіпотезі відповідної процедурної норми. Яскравим прикладом такої дефектності може слугувати ситуація з конституційною реформою 2004 р.

Як відомо, для внесення змін до Основного Закону українським законодавством (самою Конституцією, Регламентом Верховної Ради України) передбачалася особлива процедурно-правова фор-

ма. Ст. 159 Конституції України встановлює, що законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду. Відповідно до вимог цієї статті та ст. 147 Конституції Верховна Рада України не може розглядати подібні законопроекти без відповідного висновку. Причому такий висновок «повинен бути наданий після внесення законопроекту до Верховної Ради України, але до його розгляду Верховною Радою на пленарному засіданні» [343, с. 773]. Висновок про конституційність законопроекту № 4180, що взятий за основу Закону України від 08.12.2004 р. «Про внесення змін до Конституції України», було винесено Конституційним Судом 12.10.2004 р. Однак ще 23.06.2004 р. цей законопроект було схвалено більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Але попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України можливе тільки за наявності відповідного висновку Конституційного Суду. Це вимога ст.ст. 155 і 159 Конституції України. Однак 23 червня такого висновку у Верховній Раді не було й бути не могло, оскільки, як уже наголошувалося, зазначений висновок Конституційний Суд ухвалив тільки восени 2004 р. Що ж стосується висновку про законопроект № 4180, який надав Конституційний Суд 10.12.2003 р., то ним керуватися не можна, оскільки згодом зазначений законопроект було доповнено окремими положеннями, які істотно змінювали його зміст. Тому парламент 23.06.2004 р. схвалив зовсім інший законопроект, аніж той, який був предметом розгляду в Конституційному Суді в 2003 р. [докладніше див.: 122].

Показово, що ч. 4 ст. 6.7.4 чинного тоді Регламенту Верховної Ради України передбачала, що під час розгляду конституційних законів (а закон від 08.12.2004 р., безумовно, був таким) голосування здійснюється «окремо щодо кожної структурної частини в зазначеній послідовності після обговорення їх повноти, за відсутності суперечностей і невідповідностей» [242, с. 98]. Відомо, що 08.12.2004 р. в українському парламенті не було не тільки голосування по кожній структурній частині законопроекту № 4180, але й сам цей законопроект ухвалювався «у пакеті» з іншими законопроектами № 3207-1 і № 6372-д. Отже, можна зробити висновок про те, що при внесенні змін до Основного

Закону Верховна Рада України у своїй діяльності припустилась фактичної дефектності.

Які ж юридичні наслідки фактичної дефектності? Найбільш типовим і поширеним у конституційно-правових відносинах наслідком є так звана «санкція недійсності». Вона означає визнання юридичної нікчемності за діями (результатом дій) суб'єктів, учинених в «обхід» установленної процедури. Т. Ю. Баришпольська вказує, що санкція недійсності може застосовуватися при: а) повному недотриманні процедури; б) здійсненні суб'єктами процедури окремих дій, що суперечать нормативній моделі; в) нездійсненні необхідних з погляду процедурних вимог дій [23, с. 17]. Наприклад, закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними, а відтак, такими, що втратили чинність повністю чи в окремій частині, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (ст. 152 Конституції України).

Анулювання правового акта судом означає, що такий акт ніколи не існував. Однак у ряді випадків таке звернення до минулого без певних застережень зазначеної зворотної дії може зашкодити правопорядку і регулюванню публічних правовідносин. Так, якби був анульований Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р., то відразу постало б питання про законність всіх дій вищих органів влади, вчинених з моменту набрання чинності цим Законом. Європейська політико-правова практика бачить вихід з подібних ситуацій завдяки використанню принципу континуїтету. Виходячи із нього, було визнано, що, наприклад, анулювання призначення особи на посаду не суперечить тому, щоб вона вважалася правомірно виконуючою свої посадові функції в період між актом, яким вона була призначена, і актом, що це призначення відмінив. Таким чином, акти, прийняті і виконані в цей період, визнаються чинними [129, с. 85]. Такий підхід за аналогією може бути поширений і на конституційно-правові відносини. Конституційний Суд України повинен визнати неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. з міркувань, викладених вище, але це аж ніяк не буде означати, що перебіг державно-правового життя почнеться «із чистого паперу». Правові рішення, схвалені в період існування цього

Закону, будуть вважатися правомірними, якщо, зрозуміло, вони не будуть скасовані на інших підставах.

Говорячи про санкцію недійсності, хотілося б звернути увагу на такі обставини. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України правила адміністративного судочинства поширюються на розгляд справ про законність (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Інакше кажучи, під юрисдикцію адміністративних судів підпадають саме ті правові акти, оцінка яких віднесена Конституцією України (п. 1 ч. 1 ст. 150) до повноважень Конституційного Суду. Зрозуміло, у ст. 171 КАС України є застереження – крім конституційності. Очевидно також, що оцінка конституційності правового акта здійснюється шляхом порівняння сформульованих у Конституції України (і, виходячи з формулювання ст. 152, тільки в ній) зразків процедурної діяльності з реальною поведінкою. Однак яким чином Конституція України може регламентувати, наприклад, процедуру розгляду, прийняття або набрання чинності правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим не зрозуміло. Може бути, саме цим і пояснюється відсутність у Конституційного Суду відповідної практики.

Говорячи про фактичну дефектність конституційно-правових процедур, неминуче виникає питання: чому суб'єкти права повинні додержуватися процедурних приписів, чи не є останні, за іронічним висловлюванням А. О. Мишина, «випадковим проявом традиційного юридичного кретинізму» [187, с. 242] ?

По-перше, не слід забувати, що відповідні процедурні механізми об'єктивуються за допомогою конституційно-процедурних норм. І отже, порушення процедури – це завжди порушення відповідної конституційно-правової норми, чого в правовій державі допустити не можна. В іншому разі, вихолощується, відпадає необхідність в існуванні конституційного права як такого. По-друге, безумовний пріоритет конституційно-правових процедур, навіть відомий формалізм конституційного права є необхідною запорукою дотримання прав особистості, забезпечення зв'язаності держави правом. Формалізована процедура, яка позбавлена будь-якого

суб'єктивного змісту і припускає настільки ж сувору формалізовану перевірку, надзвичайно важлива в перехідний період, коли ще немає розвиненої правосвідомості громадян і посадових осіб. «Дотримання букви закону, – пише В. Д. Зорькін, – забезпечується обов'язковістю застосування точно встановлених і однакових правил. У свою чергу, дотримання процедури забезпечується шляхом обов'язкового скасування рішень, нехай, можливо, правильних за суттю, але винесених із порушенням встановленого порядку» [84].

Як бачимо, цінність процедурно-процесуальних форм у конституційному праві полягає в тому, що вони виступають основними гарантими дотримання законності в конституційно-правовій сфері. «Діяльність, здійснена поза процесуальною формою, – наголошує Н. О. Чечіна, – є нікчемною» [323, с. 40]. Тому значення цих форм важливе не тільки в судочинстві, але й для будь-якої іншої юридично значущої діяльності. Адже процесуальна форма – це своєрідний нормативний прототип конкретного правовідношення, його єдина комплексна модель. А тому доцільно поширити ті вимоги, ту, за висловом В. І. Тертишнікова, «напруженість» процедури [291, с. 22], що має місце в юрисдикційних органах, на інші, не менш важливі сфери державного життя. Так, істотною прогалиною у конституційному законодавстві залишається юридична нерегламентованість правил процедури підготовки й ухвалення законопроектів, набрання ними чинності; відсутня належна юридична регламентація процедурно-процесуальних форм реалізації конституційних прав і обов'язків, що інколи ускладнює їх здійснення громадянами. Як і раніше, неврегульованими залишаються багато процедурних питань виборчого права, у результаті чого Центральна виборча комісія змушена приймати до 50 «методичних рекомендацій», що є підтвердженням того, що на практиці виникає безліч питань, які детально не врегульовані у відповідних виборчих законах. І перелік таких процедурно-процесуальних проблем можна легко продовжити.

Необхідно погодитися з Е. А. Пушмінім, що протягом тривалого часу в науковому середовищі панував своєрідний «процесуальний нігілізм» [237, с. 107]. Але справа, мабуть, не лише в суб'єктивних причинах. На зорі української державності було надзвичайно важ-

ливо наповнити якісно новим, демократичним змістом ті норми й інститути, які мали переважно матеріально-правовий характер. А вже потім перейти до відповідного процедурного забезпечення цих приписів, що, на жаль, зроблено не було. «На першому етапі розвитку будь-якого явища, – пише В. І. Тертишніков, – завжди більше уваги приділяється розвитку й удосконаленню сутнісної сторони, а вже потім формальним моментам. Так було навіть із цивільно-процесуальною й кримінально-процесуальною формами» [291, с. 23]. Вважаємо, що сьогодні, при відомому рівні правової культури суб'єктів права, відповідна процедурно-процесуальна форма необхідна всюди, де потрібні додаткові гарантії дотримання законності. І насамперед вона необхідна в конституційному праві.

Таким чином, можна стверджувати: дефектність належить до розряду негативних явищ у праві, що істотно ускладнює діяльність учасників конституційно-правових відносин і розвиток процедурно-процесуальної регламентації. Однак не слід вбачати в ній тільки техніко-юридичний, формальний аспект. Дефектність може набувати також фактичного характеру, коли реальна поведінка суб'єкта права не відповідає моделі, яка закладена в тій або іншій конституційній процедурі.

### **1.5. Конституційні процедури в аспекті становлення конституційно-процесуального права**

У 90-х рр. ХХ ст. конституційне право України стало однією із тих галузей вітчизняного права, що найбільш динамічно розвивалися. Саме тоді кардинально оновився його нормативний масив, істотно змінився обсяг урегульованих ним суспільних відносин, виникли принципово нові для вітчизняної правової системи конституційно-правові інститути (Президент, Конституційний Суд, омбудсман), що об'єктивно призвело до розширення кола суб'єктів конституційних правовідносин. Прийняття Конституції України 1996 р., яке стало важливою подією громадського життя, дало потужний імпульс науковим дослідженням у державно-правовій сфері.

Однак в останні роки інтерес суспільства до конституційно-правової проблематики дещо згас. На наш погляд, це спричинено цілою низкою суттєвих недоліків, характерних для вітчизняної конституційної теорії і практики. До їх числа можна віднести недосконалість досліджень реальних конституційних процесів, які відбуваються в державі, їх ігнорування на тлі вочевидь перебільшеної уваги до ритуальних конституційно-правових інститутів, недооцінку порівняльно-конституційного аналізу при конструюванні законодавцем відповідних моделей державного і політичного устрою країни та ін. У результаті цього більшість громадян переконані в тому, що практична віддача конституційного права на сьогодні є недостатньою.

Дійсно, розрив між декларативними конституційними нормами та їх реальним виконанням є небезпечною тенденцією нашої дійсності. Ми є свідками того, як конституційне право із джерела найпрогресивніших політико-правових ідей, вагомого юридичного аргументу в боротьбі за подальшу демократизацію українського суспільства поступово перетворюється на своєрідну ширму, якою прикриваються можновладці і яка використовується головним чином «на експорт» – для підтвердження нашої прихильності європейським демократичним цінностям. У кінцевому підсумку, в Україні не виконується основне призначення конституційного нормування – обмеження державної сваволі. І це – дуже небезпечна тенденція, здолати яку не в змозі жодна, навіть найдосконаліша з техніко-юридичних позицій, конституційна реформа. Тому для того, щоб конституційні приписи втілилися в реальність, уже недостатньо закріпити їх в Основному Законі, проголосивши нормами прямої дії. Необхідно також створити конкретні процедурні механізми реалізації кожної із цих норм. Інакше, конституційне право ризикує перетворитися на зібрання правових закликів, на щось абстрактне, беззмістовне, чинне винятково на папері.

Саме ці міркування привели деяких учених-юристів до висновку про необхідність виділення з вітчизняної системи права самостійної галузі – конституційно-процесуального права. На їх думку, ця галузь повинна охоплювати комплекс норм, що виникають задля реалізації матеріальних приписів конституційного права. Тим самим конституційно-процесуальне право покликане забезпечити



перетворення останніх у дійсність. Адже самі по собі матеріально-правові норми, як писав А. С. Гавердовський, – становлять тільки вираження «абстрактної можливості зобов'язання щодо реальної поведінки суб'єктів, а тому реальний зміст їх регулятивних властивостей може виявитися тільки через процес реалізації» [53, с. 47]. Конституційно-процесуальне право, виступаючи як своєрідна надбудова над матеріальним конституційним правом, покликане сприяти реалізації його нормативних приписів.

Виокремлення конституційно-процесуального права, крім його практичних цілей, видається надзвичайно цікавим і в плані розвитку загальної теорії права, у рамках якої ця конструкція повинна бути всебічно вивчена й осмислена. Йдеться про з'ясування того, із чим саме нам доводиться мати справу – із самостійною галуззю права, зі специфічної підгалуззю в рамках загального конституційного права або з якимось науковим фантомом, що, на думку Н. О. Богданової, «веде до руйнування всієї системи конституційного права» [32, с. 209]. При цьому необхідно враховувати, що, як писав М. С. Строгович, «мова йде не про довільне розміщення матеріалу між окремими галузями права, не про формальне розмежування «сфер впливу» між ними, не про побудову тієї або іншої схеми, а про з'ясування тих істотних властивостей, які притаманні кожній галузі права, характеризують цю галузь» [284, с. 102].

На наш погляд, остаточна відповідь на питання, що ж становить собою конституційно-процесуальне право як елемент системи права – справа майбутнього, що і покаже, у якому напрямі будуть розвиватися конституційно-процесуальні норми й відносини в нашій країні. У рамках же цього дослідження хотілося б відповісти на запитання: чи існують на сьогодні об'єктивні передумови для конструювання конституційно-процесуального права як окремого підрозділу в системі права, самостійної наукової та навчальної дисципліни, чи є на цей момент у нормативному масиві конституційного права достатня кількість процесуальних норм і механізмів, які в майбутньому зможуть стати своєрідним «несучим каркасом» нової галузі ?

Наскільки нам відомо, перші спроби виділити процесуальну складову із загального масиву конституційних норм були розпочаті ще в 60-ті рр. минулого сторіччя А. І. Кімом. «Якщо правові

норми, що регулюють питання компетенції місцевих Рад, мають матеріальний характер, – писав він у 1961 р., – то норми, що регулюють їх організаційну діяльність, мають процесуальний характер» [108, с. 22]. У праці «Радянське виборче право» (1965 р.) А. І. Кім підкреслював, що «... ту частину норм виборчого права, яка закріплює принципи виборчого права, слід називати матеріальним виборчим правом, а іншу частину, що регулює застосування цих принципів, слід йменувати процесуальним виборчим правом» [107, с. 58]. У своїй рецензії на зазначену працю А. І. Лепьошкін виразив незгоду з наведеним підходом і, зокрема, зазначив, що «правові норми, які становлять інститут виборчого права, настільки тісно пов'язані між собою й взаємообумовлені, настільки підпорядковані центральному завданню – формуванню органів народного представництва, що навряд чи було б доцільно розчленовувати їх в такий спосіб» [156, с. 133].

У 1976 р. з'явилося фундаментальне дослідження В. Й. Лучіна «Процесуальні норми в радянському державному праві» [168], що стало значною подією в науковому житті. Приблизно в цей же час були опубліковані праці М. В. Вітрука, І. А. Галагана, В. М. Горшенєва, П. О. Недбайла, В. С. Основіна, трохи пізніше – Ф. З. Касумова і Б. М. Лазарева [див.: 48; 102; 151; 200; 235; 338], у яких державно-правова проблематика також досліджувалася в процедурно-процесуальному аспекті. Однак ніхто із перелічених авторів, окрім В. М. Горшенєва [65, с. 159], не торкався питання про існування державно-процесуального (конституційно-процесуального) права. Адже як підкреслював у своїй кандидатській дисертації В. Й. Лучін, «державно-правові процесуальні норми мають відому автономію, але не стосовно галузі, а стосовно матеріальних норм, у сукупності з якими вони й утворюють галузь як специфічний, цілісний підрозділ у системі права» [167, с. 12-13].

Відомий скептицизм радянських учених щодо конституційно-процесуального права багато в чому мав під собою суб'єктивну основу. Як відомо, ще в 1938 р. у ході наукової дискусії про систему соціалістичного права були чітко визначені його галузі: державне, адміністративне, цивільне, трудове, земельне, колгоспне, кримінальне, процесуальне (що охоплювало виключно цивільний і кримінальний процеси) та міжнародне. Як писав Р. З. Лівшиць,

«перелік був вичерпний, ніяких інших галузей не передбачалося» [158, с. 114]. Тому будь-які спроби розширити або видозмінити його відразу натрапляли на активний опір прихильників визначеного традиціоналістського підходу, яких у радянській юридичній науці була більшість. Особливо яскраво це виявилось в ході тривалих, часом недостатньо плідних дискусій про господарське, фінансове, деякі інші новітні галузі вітчизняного права.

З цього приводу цікаво висловилися І. В. Спасибо-Фатеева: «Осмилюючи підходи до нових правових конструкцій, ми відразу ж опиняємося в полоні стереотипів про існування споконвічних поділів, що робить не просто ускладненим, але часом неможливим введення нових підходів... З цього приводу привабливим є прагматизм американського права, його орієнтованість на обслуговування конкретного практичного завдання. Причому право приймає нове, вбираючи його і втілюючи в правову форму. Законодавство має підтягуватися, орієнтуючись на нові реалії, а праворозуміння – їх прийняти і у будь-якому разі не заважати їм» [279, с. 39].

Справді, утилітарний підхід до конституційного права, що намітився ще в Конституції США, надзвичайно важливий і дотепер. Річ у тім, що нині ця галузь частково втратила своє символічне значення. Сприйняття своїх законних прав громадянами вимагає можливості застосування конституційних норм і положень, установлення зв'язку останніх із соціальною практикою. Очевидно, що якість цього зв'язку прямо залежить від наявності відповідних процедурно-процесуальних механізмів, за якими й реалізуються ті або інші конституційні права, обов'язки, повноваження. Відтак, ці механізми вимагають закріплення в панівній правовій ідеології і, що найголовніше, у системі права, набуваючи тим самим структурно-генетичного характеру.

Тим часом, ставлення наукових кіл незалежної України до ідеї конституційно-процесуального права характеризується подвійністю і суперечливістю. На думку В. Ф. Мелашенка, «конституційне право особливим чином поєднує в собі елементи матеріального і процесуального права, є, так би мовити, матеріально-процесуальним. Тому для виділення з конституційного права окремої галузі – конституційно-процесуального – нині достатніх підстав не існує» [181, с. 34]. Аналогічної думки дотримувалися О. І. Степанюк

[280, с. 18-19] і В. Ф. Погорілко [206, с. 19]. Однак у своїх останніх працях В. Ф. Погорілко, наголосивши на дискусійному характері концепції конституційно-процесуального права, зазначив, що ця галузь «у перспективі може сформуватися як галузь національного права в разі кодифікації процесуальних норм у спеціальних нормативно-правових актах» [209, с. 301; 210, с. 234]. Ю. М. Тодика підтримував ідею формування конституційно-процесуального права як науки і навчальної дисципліни, але не як самостійної галузі права [303, с. 51]. Ю. М. Бисага [29] і В. Г. Перепелюк [205, с. 52], навпаки, вважають виділення конституційно-процесуального права доречним і своєчасним. Про конституційно-процесуальне право, щоправда, у його вузькому, судочинному розумінні пишуть В. П. Паліюк і М. Д. Савенко [202].

Що стосується конституційно-процесуального права як навчальної дисципліни, то в різних юридичних вищих навчальних закладах України ситуація складається неоднаково. Наприклад, у Київському національному університеті ім. Т. Г. Шевченка і Львівському національному університеті ім. І. Я. Франка вже кілька років успішно читається навчальний курс «Конституційно-процесуальне право України» (у його широкому розумінні), діють студентські наукові гуртки [101]. У Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого та Національному університеті «Києво-Могилянська академія» введено курс конституційно-процесуального права в аспекті діяльності Конституційного Суду України. В Одеській національній юридичній академії ця проблематика включена до тематичного плану з навчальної дисципліни «Конституційне право України». В інших навчальних закладах нашої країни конституційно-процесуальній проблематиці, на жаль, поки що не приділено належної уваги.

На сьогодні найбільш помітні розробки в цій галузі ведуться в Уральській державній юридичній академії (колишній Свердловський юридичний інститут ім. Р. А. Руденка). Науковці цього закладу, насамперед М. С. Саліков, концептуально порушують питання про конституційно-процесуальне право, підкреслюють складний, комплексний характер цієї галузі, пропонують у досить розробленому вигляді її структуру [268; 269]. У 1999 р. вони підготували програму-проспект навчального курсу «Конституційно-процесуальне

право РФ», а в 2003 р. опублікували навчальний посібник «Конституційний судовий процес» [132], у якому досліджується один із найважливіших блоків конституційно-процесуального знання – конституційне судочинство.

Таким чином, питання про процесуальну складову конституційного права завжди залишалося в колі зору науковців. Воно неодноразово було і залишається предметом гострих дискусій, а численні спроби «затушувати» його, до яких вдавалися в минулому, призвели, врешті-решт, до суттєвого зниження творчого потенціалу конституційного права, негативно відбилися на правозастосовній діяльності.

Дослідник, що займається вивченням названої проблематики, відразу натикається щонайменше на три протилежні підходи до визначення предмета конституційно-процесуального права. Так, одна група авторів (Р. С. Хакімов, О. М. Кокотов, В. В. Бородін) вважає, що предмет даної галузі обмежується процедурою прийняття і внесення змін до Основного Закону. Це, мабуть, найбільш вузьке розуміння конституційно-процесуального права. Інші дослідники (М. В. Вітрук, Т. Я. Хабрієва, Ж. І. Овсепян, М. Д. Савенко, В. О. Кряжков та ін.) вважають, що конституційно-процесуальне право – це судове конституційно-процесуальне право, конституційний процес – це судовий конституційний процес, конституційне судочинство. При такому підході предмет даної галузі формують ті процедурні норми, які забезпечують здійснення Конституційним Судом своїх правомочностей. І, нарешті, прихильники широкого розуміння конституційно-процесуального права (М. С. Саліков, С. Л. Лисенков, В. Г. Перепелюк та ін.) визначають його як галузь права, що регулює суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації матеріальних норм конституційного права. При такому підході до предмета цієї галузі входять усі конституційно-процесуальні норми. Необхідно також зазначити, що браку в аргументації на підтвердження або заперечення тієї чи іншої позиції, як правило, не вбачається.

Наскільки правомірне виділення конституційно-процесуального права як самостійного підрозділу у системі права, наскільки своєрідний і автономний його предмет і метод регулювання? Для того, щоб відповісти на ці запитання, необхідно звернутися до тих

вихідних позицій, які існують з цієї проблеми в загальній теорії права. Як відомо, в загальнотеоретичній літературі під предметом галузі права традиційно розуміють певну галузь (сферу) суспільних відносин, урегульовану однорідними правовими нормами. «Об'єктивна необхідність, – пише М. І. Матузов, – обумовлює виділення галузі права. Законодавець лише усвідомлює і оформлює («протоколює») цю потребу» [179, с. 396]. «Під предметом галузі, – писав Р. З. Лівшиць, – слід розуміти певну групу суспільних відносин, що вимагає специфічного правового регулювання і має його» [157, с. 29]. Таким чином, мова йде не тільки про необхідність специфічного правового регулювання, але й про його фактичну наявність.

У науковій літературі натрапляємо також на певні умови, які пред'являються до створення галузі права. До їх числа традиційно відносять: а) ступінь своєрідності тих або інших відносин; б) їх питому вагу; в) неможливість урегулювати відносини, які виникли, за допомогою норм інших галузей; г) необхідність застосування особливого методу регулювання [179, с. 396]. Якщо підійти до проблеми конституційно-процесуального права з таких методологічних позицій, то доведеться констатувати, що ця галузь дійсно є надуманою і штучною конструкцією, яка багато в чому дублює «класичне» конституційне право. Але в тому і річ, що всі ці критерії самі по собі досить умовні. Як писав Р. З. Лівшиць, «не можна уявити собі жодної групи відносин, які регулюються визнаними галузями права, що регламентувалися б тільки однією галуззю. Наприклад, у регулюванні майнових і управлінських відносин беруть участь і трудове право, і колгоспне, і земельне та ін.» [157, с. 27]. Таким чином, реальна дійсність не дозволяє сказати: тій або іншій групі суспільних відносин – певна галузь права. Що стосується особливого методу регулювання, про який пише М. І. Матузов, то цей критерій також не витримує жодної критики, адже імперативний метод властивий і конституційному, і кримінальному, і господарському, і багатьом іншим галузям права, так само як і диспозитивний метод характеризує не тільки цивільне, але й екологічне, земельне та інші правові галузі. Отже, традиційні критерії для галузі права – предмет і метод регулювання – не витримують випробування як основні. А отже, концепція конституційно-процесуаль-

ного права вже не може бути відкинута «з ходу» як така, що не має власного, індивідуального предмета регулювання. «Ні предмет, ні метод регулювання не визначають галузь права однозначно. Ті ж самі відносини можуть бути об'єктом регулювання різних галузей залежно від цілей і характеру регулювання. Ще більшою мірою це стосується методу», – підкреслював Р. З. Лівшиць [158, с. 120].

У зв'язку з цим показово, як питання про процедурно-процесуальну складову вирішується в новітній літературі з адміністративного права. Так, Д. М. Лук'янець виділяє як підгалузь адміністративного права адміністративно-процесуальне (адміністративне судочинство) і адміністративно-процедурне право, що регламентує процедури діяльності органів виконавчої влади [163, с. 131]. В. Б. Авер'янов, підкреслюючи в цілому змішану матеріально-процесуальну природу адміністративного права, водночас зазначає, що в галузях публічного права «відповідної процесуальної (процедурної) форми вимагає застосування не тільки санкції, але й диспозиції будь-якої матеріальної норми. У протилежному разі реалізація повноважень з боку суб'єктів публічної влади набуватиме рис майже необмеженого адміністративного розсуду, чого допустити не можна» [4, с. 15].

Відомо, що конституційно-процесуальне право не має «свого» кодифікованого акта, як це має місце в адміністративно-процесуальній сфері, де діє Кодекс адміністративного судочинства, підготовлений Адміністративно-процедурний кодекс. Звідси, зрозуміло, не випливає, що допоки не буде прийнято окремого правового акта, про конституційно-процесуальне право взагалі не може бути й мови. Розвиток і становлення будь-якої галузі – процес тривалий, копіткий. Він супроводжується нагромадженням значного нормативного матеріалу (що, передусім, обумовлено розвитком суспільних відносин), який згодом виділяється із загального масиву правових норм. Прийняття кодифікованого акта або декількох актів лише завершує, за висловом М. І. Матузова, «протоколює» процес утворення галузі. Тому для того, щоб створити нормативні передумови для формування конституційно-процесуального права, необхідно насамперед ухвалити велику кількість процедурно-процесуальних документів у конституційно-правовій сфері. У зв'язку з цим особливої уваги заслуговують ідея В. Б. Ісакова про створення Законо-

давчого кодексу як комплексного правового акта, що регламентує процедуру законотворчості [див.: 95, с. 419-532], розглянуті вище пропозиції про створення Конституційно-процесуального кодексу, який регламентуватиме процедуру конституційного судочинства, та деякі інші новації.

Вважаємо, що конституційно-процесуальне право не може обмежуватися тільки рамками процедури внесення змін до Основного Закону або процедурними аспектами діяльності органу конституційної юрисдикції. У першому випадку поза нашою увагою залишається більшість конституційно-процесуальних відносин, зокрема конституційне судочинство, виборчий процес, законотворчий процес та ін. Якщо ж зупинитися на позиції конституційно-судового трактування, то тоді предмет конституційно-процесуального права звужиться до конституційного судочинства. Однак, як пише С. А. Авак'ян, «процесуальних аспектів у роботі палат парламенту, виборчих комісій і т.і. не менше, а то й більше» [1, с. 54]. Отже, найбільш вагомим є третє – широке трактування конституційно-процесуального права, що охоплює весь комплекс норм, які забезпечують реалізацію матеріальних приписів конституційного права. Тільки за такого розуміння предмета цієї галузі в ній, як пише М. С. Саліков, «зосереджуються всі необхідні й достатні суспільні відносини» [268, с. 17].

На наш погляд, конституційно-процесуальне право становить комплексну підгалузь конституційного права, яку складають: а) процедури прийняття і внесення змін до Основного Закону; б) статусні процедури (процедури реалізації конституційно-правового статусу особистості); в) інституціональні процедури (процедури діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування); г) виборчі процедури; д) референдарні процедури; е) процедури конституційного судочинства; ж) процедури розв'язання державно-правових конфліктів. На наш погляд, конституційно-процесуальне право доцільно розглядати саме як підгалузь для того, щоб, не заперечуючи його самостійного значення, показати його зв'язок з основною, вихідною галуззю права – конституційним правом України.

Таке вирішення питання стосовно предмета конституційно-процесуального права означає, що, з одного боку, зазначені процедури

в складі такої підгалузі не втрачають своєї самостійності, властивих їм специфічних рис, а з іншого – тісно пов'язуються одна з одною своїм безпосереднім відношенням до реалізації матеріальних конституційно-правових приписів. Таке розуміння конституційно-процесуального права дозволяє здійснити порівняльне дослідження різних видів конституційно-правових процедур, ліквідувати не виправдані розбіжності між ними, зміцнити закладені в їх основу єдині демократичні засади. Концепція конституційно-процесуального права як відносно новий напрям у державознавчій науці покликана також виконати функцію «підбурювача спокою», показуючи, на яких ділянках намітився застій і відставання, де сучасний рівень знань дає можливість рухатися вперед швидше, успішніше.

У чому ж значення – теоретичне і практичне – самої концепції конституційно-процесуального права, чим вона допомагає розвитку державознавчої науки і практичному застосуванню конституційних норм?

На наш погляд, значення концепції конституційно-процесуального права полягає в тому, що вона дозволяє визначити основні напрями наукового пошуку, обумовлені насамперед виникненням зазначеної концепції.

1. Створюються сприятливі умови для інтегрованого дослідження фундаментальних проблем конституційного права в процедурно-процесуальному аспекті. Необхідність такого дослідження усвідомлюється, у цьому напрямі робляться певні кроки, але основна робота ще попереду. Так, у край необхідна наукова розробка і законодавче закріплення процедур розв'язання конфліктів, що виникають у державно-правовій сфері. Як зазначає В. М. Протасов, «процедури досягнення консенсусу і компромісу є, власне, єдиними адекватними правовому суспільству засобами розв'язання ситуацій, обумовлених розбіжністю інтересів» [234, с. 79]. Останнім часом увага наукової громадськості до цього виду конституційно-правових процедур, після деякого пошкваллення, помітно послабилась, знизилась в якості, втратила свою теоретичну основу. Взагалі завдання дослідження процедур у конституційному праві вирішується в Україні вкрай незадовільно. Концепція конституційно-процесуального права при її правильному розумінні і застосуванні допоможе виконати ці завдання. Адже, як слушно зауважив

Л. Д. Воеводін, «цінність будь-якої концепції полягає не стільки в логічній її стрункості, скільки в здатності розв'язувати наукові і практичні проблеми» [49, с. 18].

2. Поєднуються зусилля фахівців у різних галузях конституційного права з метою дослідження спільних для них проблем. Природно, спеціалізація вчених-юристів на виборчій або законотворчій проблематиці необхідна і жодною мірою не ставиться під сумнів концепцією конституційно-процесуального права. Але зближення їх наукової діяльності з метою обміну досвідом і науковими досягненнями (наприклад, у сфері референдарного і виборчого процесів), поєднання зусиль у науковій і педагогічній діяльності виявляються досить плідними.

3. Стимулюється зближення різних процесуальних форм реалізації матеріальних норм конституційного права. Причому стимулюється таким чином, щоб при збереженні специфічних властивостей цих форм водночас підсилювалися, поглиблювалися їх загальні риси і принципи, спрямовані на максимально повне втілення конституційних приписів у дійсність.

4. Концепція конституційно-процесуального права сприяє також зближенню українського законодавства із законодавством країн ЄС, у яких процедурно-процесуальним питанням завжди приділялася особлива, підвищена увага. Не можна забувати, що при запозиченні правових конструкцій, вироблених європейською демократичною практикою, необхідно брати до уваги не тільки матеріально-правовий, але й процедурно-правовий аспект їх функціонування.

5. Впровадження конституційно-процесуального права як самостійної наукової і навчальної дисципліни дозволить уникнути дублювання у викладанні конституційного права і державного будівництва, надасть можливість перекваліфікувати останнє в «право місцевого самоврядування» (муніципальне право), роль якого на сучасному етапі розвитку Української держави й суспільства повинна істотно зрости.

6. Введення навчальної дисципліни «конституційно-процесуальне право» буде сприяти виробленню в студентів поваги до конституційної процедури, раціоналізації їх мислення, підвищенню авторитету конституційного права серед студентської молоді. При

цьому конституційно-процесуальне право повинне не сліпо копіювати структуру курсу конституційного права, а виділяти із нього і детально розглядати суто процедурно-процесуальні аспекти. Тільки за таких обставин його вивчення буде викликати інтерес. У рамках загального конституційного права студенти будуть вивчати основні методологічні парадигми, принципи, функції, проблеми нормативного забезпечення тих або інших конституційних правовідносин, а в рамках конституційно-процесуального права їх увага буде вже зосереджена на формальних, власне процедурних моментах реалізації цих правовідносин.

### **1.6. Конституційні процедури і дискреційні повноваження: правовий аналіз системного взаємозв'язку**

У нашій юриспруденції не так уже багато наукових концепцій, в яких би так тісно переплелися політична інтрига і безкорисливе прагнення наблизити Україну до європейських стандартів, використання недоліків чинного законодавства і суто доктринальні проблеми, як у концепції дискреційних повноважень (від лат. *discretio* – розсуд). Від тієї або іншої інтерпретації цієї теорії правотворчості і правозастосування багато в чому буде залежати реалізація основних конституційних принципів, подальший розвиток державно-правового життя і, зрештою, доля конституційного права в цілому.

Після розпуску Президентом України у квітні 2007 р. Верховної Ради ця проблема перейшла, за словами М. І. Козюбри, із розряду «кабінетно-академічних» у розряд прикладних, оскільки в ході слухань у Конституційному Суді, які, на жаль, так і не увінчалися ухваленням відповідного Рішення, представники президентської сторони апелювали до наявності в Президента саме дискреційних повноважень, які, на їх думку, були застосовані ним при виданні Указів від 02.04.2007 р. і 26.04.2007 р. Раніше, у 1995 р., концепція дискреційних повноважень використовувалася для обґрунтування правомірності Указу Президента РФ від 30.11.1994 р. «Про заходи щодо відновлення конституційної законності і правопорядку на те-

риторії Чеченської Республіки». Як бачимо, навіть простий перелік приводів, у зв'язку з якими актуалізувалася ця доктрина, викликає серйозну стурбованість. Нескладно помітити, що в наших умовах дискреція перетворюється на своєрідну юридичну вуаль, що прикриває свідомо неправові акції державної влади.

Разом з тим концепція дискреційних повноважень заслуговує на увагу хоча б тому, що в останні роки її наукова розробка помітно активізувалася. До дослідження зазначеної тематики долучилися такі правознавці, як Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, В. В. Речицький, С. В. Шевчук, Ю. О. Тихомиров, М. В. Баглай, С. Д. Хазанов, В. Б. Авер'янов, В. М. Шаповал, Г. Й. Ткач, В. П. Тимошук, М. Б. Рісний та ін. [див.: 19; 293; 295; 327]. Провідні державознавці і теоретики права наполегливо прагнуть привернути увагу наукової громадськості до теорії дискреції, вбачаючи в ній засіб, що сприяє «ефективному функціонуванню органів влади, конструктивному вирішенню державно-правових конфліктів та виробленню конституційних традицій» [19, с. 54]. Більше того, деякі з перелічених авторів прямо протиставляють дискрецію іншій науковій конструкції – конституційно-процесуальному праву і, багато в чому, самій ідеї конституційної процедурно-правової регламентації.

Слід наголосити, що зазначені напрями у вітчизняному державознавстві (позначимо їх умовно як «процедурний» і «дискреційний») багато в чому протилежні і певною мірою, у певних ракурсах справді можуть розглядатися як антиподи. Тим доречнішим видається звернення до проблеми їх співвідношення в рамках цього дослідження, без якого останнє було б попросту неповним.

У зарубіжній літературі явище дискреції доволі досліджене і, як правило, прямо пов'язується з тим або іншим ступенем розсуду правозастосувачів, передусім, – суддів. Так, відомий американський учений Р. Дворкін виділяє слабку і сильну дискреції. Слабка дискреція («weak») застосовується за наявності ситуативної юридичної норми. Сильна дискреція («strong») має місце тоді, коли особа, що приймає рішення, «не пов'язана конкретними юридичними нормами, встановленими для вирішення правового питання» [цит. за: 203, с. 29-30]. Пізніше Р. Дворкін висловив своє ставлення до проблеми дискреції за допомогою кумедної метафори. На його думку, дискреція – це пончик, «дірка» якого є розсудом, а краї

– його обмеженнями (якими, безсумнівно, виступають правові норми і принципи). Показово, що навіть американський філософ, котрий розділяє ідеї політичної волі і спонтанності громадського життя, веде мову не про хаотичний, нічим не обмежений розсуд, а про розсуд, «пов'язаний» правом і часом досить жорстко.

Лінію Р. Дворкіна продовжив і розвинув Р. Гудін. Він виділяв дискрецію формальну і неформальну. Формальна дискреція полягає в тому разі, коли право вибору закріплене в юридичній нормі. Неформальна – тоді, коли мова норми незрозуміла і право вибору мається на увазі [цит. за: 203, с. 30].

Найбільш широко із західних авторів розуміє дискрецію Д. Галліган, який вказував, що вона може стосуватися з'ясування і тлумачення цілей правового регулювання, а також «тактики, стандартів і процедур, необхідних для досягнення цих цілей» [цит. за: 203, с. 31].

Як не дивно, але багато в чому схоже розуміння дискреції домінує і у вітчизняній, зокрема адміністративно-правовій, літературі. Так, Ю. О. Тихомиров визначає її як умотивований вибір для прийняття правомірних рішень і вчинення дій правомочним суб'єктом у рамках його компетенції для виконання управлінських та інших завдань [295, с. 203]. Таке розуміння дискреції містить у собі: а) правильно зрозумілий публічний інтерес і співвіднесеність із ним можливих дій і рішень у рамках власних повноважень; б) вироблення установки і формування відповідної мотивації; в) оцінку альтернатив юридичних дій і рішень та обґрунтування вибору; г) вчинення юридичних дій, ухвалення рішень; д) намір і волю додержуватися прийнятих рішень, діяти в їх руслі [298, с. 264]. Отже, Ю. О. Тихомиров трактує дискрецію як складне, багатоаспектне явище, що охоплює не тільки юридично значущу діяльність, але й певне переломлення останньої крізь призму психологічних оцінок і настанов.

В. Б. Авер'янов визначає дискрецію як спосіб реалізації публічної влади, за яким відповідний суб'єкт (орган чи посадова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами. Наприклад, дискреційним, на думку В. Б. Авер'янова, є повноваження Президента України видавати

акти, крім, зрозуміло, тих з них, які вимагають контрастигації [3, с. 195].

У наведених визначеннях для нас цінним є те, що дискреційні повноваження здійснюються: а) не стихійно, а в рамках можливостей, передбачених правом; б) за власним розсудом суб'єкта конституційних праввідносин; в) відповідно до публічного інтересу, заради якого це дискреційне повноваження йому надано. У тому разі, якщо конкретні правові норми не надають суб'єктові можливості вибору одного з декількох варіантів поведінки, якщо ці варіанти в законі не позначені, то в такому разі він повинен керуватися основними засадами конституційного ладу, передусім, принципами державного суверенітету України (ст. 2), пріоритету прав особистості (ст. 3), народовладдя (ст. 5), поділу влади (ст. 6), верховенства права (ч. 1 ст. 8), верховенства Конституції і Законів України (ч. 2 ст. 8), дотримання норм міжнародного права (ст. 9) і т.і. Що ж стосується двох інших умов (власний розсуд і відповідність публічним інтересам), то у разі прогалин у правових нормах їх дотримання повинно залишатися незмінним і доповнювати критерій відповідності дискреційних повноважень переліченим принципам. У цьому зв'язку істотне значення має той факт, що 01.12.2004 р. Конституційний Суд України ухвалив Рішення щодо справи про охоронюваний законом інтерес, у якому доктринальна категорія «інтерес», зокрема публічний, піддається досить пильному юридичному аналізу [див.: 257].

Згідно з думкою В. М. Дубовицького, авторів єдиної у СРСР монографії «Законність і розсуд у радянському державному управлінні» (1984 р.), під дискреційними повноваженнями слід розуміти надання вибору (можливості, ступеня волі) з пошуку та ухвалення найбільш корисного, доцільного, на думку суб'єкта права, рішення, вчинення або не вчинення тієї або іншої дії. «Цей вибір, – підкреслював В. М. Дубовицький, – звичайно, не повинен виходити за межі правових норм, а якщо останніх не виявилось, то за межі загального духу права» [73, с. 51-52].

Важливо, що конституціоналісти М. В. Баглай і В. О. Туманов визначають дискреційні повноваження ще більш жорстко, ніж їх колеги-адміністративісти. На думку цих учених, дискреційними є законні повноваження, що дозволяють посадовій особі діяти за

власним розсудом. При цьому підкреслюється, що надані повноваження обов'язково повинні бути «оформлені конституційно або закріплені в законі» [15, с. 124].

Викладене підводить до висновку, що *під дискреційними повноваженнями слід розуміти сукупність прав і обов'язків органів публічної влади, їх посадових осіб, що визначають можливість за своїм розсудом: а) визначити вид і зміст ухваленого рішення або б) вибрати один з декількох передбачених законодавством варіантів рішень*. У першому випадку суб'єкт конституційно-правових відносин повинен керуватися загальними конституційними принципами («сильна» дискреція), а в іншому – конкретно конституційно-правовою нормою або нормами («слабка» дискреція).

Слід зауважити, що поряд з вищезгаданими конституційними принципами, при здійсненні дискреційних повноважень необхідно також керуватися принципом пропорційності, який широко використовується у європейській політико-правовій практиці. Незважаючи на те, що в тексті чинної Конституції цей принцип не закріплений, водночас Конституційний Суд України неодноразово враховував зазначений принцип (наприклад, у Рішеннях про призначення судом більш м'якого покарання, про податкову заставу та ін.). У найзагальнішому вигляді він означає вимогу «розумного пропорційного співвідношення» між вибраними засобами і метою, яка повинна бути легітимною. Як свідчить практика Європейського суду з прав людини, органи державної влади повинні здійснювати свої дискреційні права не тільки за власним розсудом, але й відповідно до тієї мети, заради досягнення якої ці права їм надані [330, с. 73]. Для з'ясування цього питання, у свою чергу, необхідно використовувати різні методи тлумачення відповідних законоположень, насамперед систематичний і телеологічний, вивчати історію розробки того або іншого акта, за потреби – звертатися до матеріалів Конституційної комісії та ін.

Як зазначається в матеріалах семінару-тренінгу, що проходив у м. Томську 20-21 лютого 2007 р., дискреційні повноваження мають такі характерні ознаки: а) дозволяють органу (посадовій особі) за своїм розсудом оцінити юридичний факт, що тягне за собою виникнення, зміну або припинення конституційного правовідношення, визнаючи або не визнаючи його таким або вибираючи одну з

декількох форм реагування на даний юридичний факт; б) надають можливість за своїм розсудом вибрати засіб публічно-правового впливу, який застосовується щодо суб'єкта права, його вид, розмір і спосіб реалізації; в) дозволяють вибрати форму реалізації своїх повноважень; г) надають можливість за своїм розсудом визначити спосіб виконання рішення; д) наділяють правом повністю або частково визначити порядок вчинення юридично значущих дій, тобто, по суті, самостійно розробити відповідну процедурну форму їх здійснення або зовсім обійтися без такої [336].

Очевидно, що за такого розуміння дискреції процедурність аж ніяк не стає її антиподом. Дискреція може або співіснувати з тією або іншою конституційно-правовою процедурою, або за її допомогою остання може бути самостійно розроблена відповідним суб'єктом конституційного права, або дискреція зовсім не буде супроводжуватися яким-небудь процедурним механізмом.

Наприклад, дискреційне право Президента достроково припинити повноваження Верховної Ради України (дискреційне в тому розумінні, що Президент, керуючись п.п. 1-3 ч. 2 ст. 90 Конституції України, за власним розсудом вирішує питання про розпуск парламенту) «уживається» із процедурною нормою про необхідність проведення консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками і головами депутатських фракцій перед таким розпуском. Дискреційне право парламенту самостійно здійснювати свою діяльність дає можливість ухвалювати рішення з процедурних питань (ст. 49 Регламенту). Нарешті, дискреційне право Президента підписати ухвалений Верховною Радою України закон не супроводжується яким-небудь особливим процедурним механізмом (на відміну від права накладати вето, при реалізації якого вже починає діяти процедурний механізм, закладений у ст. 94 Конституції України).

Отже, вважати дискрецію і процедуру як дві конфронтуючі сутності, немов дві речі в різних кишенях, у жодному разі не можна.

Дискреційні повноваження можуть закріплюватися в правових актах за допомогою оціночних понять («у виняткових випадках...») тощо); шляхом перелічення видів рішень, прийнятих органом (посадовою особою), без вказівки підстав для ухвалення цих рішень або шляхом часткового визначення таких підстав; у вигляді на-



дання права при виявленні певних обставин (юридичних фактів) ухвалювати або не ухвалювати певне рішення залежно від оцінки органом або посадовою особою цих фактів; за допомогою нормативних приписів, що містять лише окремі елементи гіпотези або диспозиції конституційно-правової норми, які не дозволяють зробити однозначний висновок про умови застосування нормативних приписів або правові наслідки їх застосування [336]. У зв'язку з цим характерно, що Г. В. Берченко прямо пов'язує існування дискреції з тим або іншим ступенем визначеності правової норми, підрозділяючи останні, вслід за С. С. Алексєєвим, на ситуаційні, факультативні, альтернативні та оціночні [28, с. 203]. На його думку, дискреція виражена в правовій нормі тоді, коли хоча б один з її структурних елементів (гіпотеза, диспозиція або санкція) є недостатньо і (або) відносно визначеними [28, с. 206]. «Якщо хочуть висловити думку про дискреційну правомочність, - писав з цього приводу Г. Бребан, - то тоді вживається дієслово «могти». Щораз, коли в акті говориться, що особа може одержати щось, а адміністрація має право вирішити, то це означає сферу вільного розсуду» [40, с. 196].

Які ж існують межі застосування дискреційних повноважень? Відповідь на це питання дає Рекомендація № R (80) 2 щодо застосування дискреційних повноважень, ухвалена Кабінетом міністрів Ради Європи 11 березня 1980 р. Вона визначає дискреційні повноваження як повноваження, які «залишають певну міру свободи у прийнятті рішення, що дає можливість вибирати з-поміж кількох допустимих рішень одне» [цит. за: 59, с. 1136]. Відповідно до названої Рекомендації владний орган при здійсненні дискреційних повноважень зобов'язаний: 1) не переслідувати інших цілей, ніж ті, для яких дискреційне повноваження було надано; 2) дотримуватися об'єктивності та неупередженості; 3) дотримуватися принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 4) зважати на будь-які негативні наслідки, які може мати його рішення для прав, свобод і законних інтересів осіб, і співвідносити їх із цілями органу; 5) ухвалювати рішення протягом розумного строку; 6) керуватися загальними вказівками, враховуючи при цьому конкретні обставини [цит. за: 293, с. 273]. Такі європейські стандарти застосування цих повноважень.

Отже, можна зазначити, що у вітчизняній і зарубіжній юриспруденції розроблена досить струнка, розгалужена й розрахована на розвинуту правосвідомість теоретична конструкція, названа теорією дискреційних повноважень. При відомому рівні юридичної культури суб'єктів конституційно-правових відносин така концепція, безсумнівно, може бути корисною, оскільки правові приписи, особливо в конституційній сфері, найчастіше сформульовані загальним чином, що, передусім, пояснюється ускладненням суспільних відносин, переходом від казуальності до абстрактності, який намітився ще на ранніх етапах розвитку людської цивілізації. Тому конституційно-правова норма вже не в змозі та й не повинна охоплювати все різноманіття конкретного, одиничного, часткового. Для більш точного «уловлювання» нових потреб державно-правового життя необхідний певний ступінь розсуду в діяльності конституційних органів влади та їх посадових осіб. Важливо тільки, щоб розсуд не перероджувався на сваволлю, а для цього він, цей розсуд, повинен бути обмежений правом. Правовими нормами, що передбачають той або інший варіант поведінки (на вибір правозастосувача), і правовими принципами, особливо у разі суперечливості або прогалин у нормативних приписах. Як наголошував А. Барак, дискреція є «повноваженням, наданим особі, що має владу вибирати між двома і більше альтернативами, коли кожна з альтернатив законна» [22, с. 13].

Між тим, останнім часом в українській юридичній науці виникла якісно нова, достатньо радикальна концепція, що є своєрідною модифікацією класичної теорії дискреційних повноважень. Свого найбільш повного оформлення вона набула у виступі В. М. Шаповала у Конституційному Суді України під час розгляду справи щодо конституційності розпуску парламенту. Цей виступ по праву можна вважати апологією нового розуміння дискреції [див.: 327]. Зазначену позицію, наскільки можна судити, підтримують також В. С. Бігун [30] і М. В. Тесленко [292]. Аргументація цих дослідників зводиться до трьох ключових моментів.

По-перше, вищезгадані конституціоналісти тією чи іншою мірою беруть під сумнів необхідність процедурно-процесуальної регламентації функціонування конституційних органів влади, мотивуючи цю відмову необхідністю варіативності у вирішен-

ні питань, що є предметом їх діяльності. По-друге, прихильники модифікованої теорії дискреції вважають, що «при наявності певних суспільних напружень, загроз Президент має можливість діяти дискреційно» [327, с. 39]. В обґрунтування цього наводяться посилання на праці російських і французьких авторів (жителів президентських республік «голлістського» типу, а вже аж ніяк не парламентсько-президентської України!), що «функція гаранта Конституції припускає широке право Президента діяти за своїм розсудом, виходячи не тільки з букви, але й духу Конституції і законів, заповнюючи прогалини в правовій системі й реагуючи на непередбачені Конституцією життєві ситуації» (М. В. Баглай і Б. М. Габричидзе). І далі: «як гарант прав і свобод громадян Президент зобов'язаний розробляти і пропонувати закони, а в разі їх відсутності ухвалювати укази на захист прав і свобод окремих категорій громадян по боротьбі з організованою злочинністю і т.і.» [327, с. 38-39]. В кінцевому підсумку, робиться висновок про те, що екстраординарна ситуація (і, згідно з В. М. Шаповалом, тільки вона) вимагає дискреційних повноважень, «власного розуміння, власного тлумачення» глави держави [327, с. 49]. І, нарешті, по-третє, феномен дискреційних повноважень пов'язується не з вибором однієї з декількох законних альтернатив, як це прийнято на Заході, і навіть не з правом як таким, а із «здоровим глуздом», політичними традиціями, що домінують у певному суспільстві, і т.і.

Розглянемо ці аргументи детальніше.

Насамперед стосовно необхідності процедурно-процесуальної регламентації в конституційному праві. Слід мати на увазі, що її наявність аж ніяк не є примхою тих або інших учених-юристів. До неї нас зобов'язує імператив ч. 2 ст. 6 («органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України») і ч. 2 ст. 19 Конституції України («органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»). Ці домінантно-правові положення, як указує М. В. Цвік, означають, що «у державному будівництві не можуть застосовуватися моделі, які не передбачені правовими приписами» [316, с. 38]. Аналогічну позицію зайняв і Конституційний

Суд України, який 27.03.2000 р. ухвалив негативне рішення про можливість вираження недовіри Верховній Раді України на Всеукраїнському референдумі, оскільки «чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі Верховній Раді чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади як можливої підстави припинення їх повноважень. Тому винесення на всеукраїнський референдум питання щодо недовіри Верховній Раді за відсутності названого інституту в Основному Законі було б порушенням такого конституційного принципу, як здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України» [253].

Таким чином, органи публічної влади, і насамперед Президент, парламент і Уряд, повинні діяти винятково в рамках принципу «дозволено тільки те, що прямо передбачено законом» (різновид – «заборонено все, крім дозволеного законом»). Згідно з ними діяльність зазначених структур протікає тільки на підставі правових актів, у їх межах і за процедурою, встановленою цими актами. Це – найважливіша засада конституційного ладу України. Інакше, було б неможливо забезпечити стан зв'язаності держави правом, на яке нас орієнтує ст. 1 Конституції України та й саме призначення конституційного нормування, що полягає в усуненні несанкціонованої сваволі публічної влади. Інакше, як резонно зазначив В. В. Лазарев, стало б можливим «ракетами стріляти по горобцях і саперними лопатками бити по головах беззбройних громадян. Бо ні те, ні інше не заборонено. Але наказ на те й інше буде незаконним хоча б з тієї причини, що жоден закон не передбачає нічого подібного» [152, с. 78]. Не випадково, свого часу В. В. Речицький навіть пропонував доповнити зазначені положення Конституції окремою нормою про «повну заборону будь-яких дискреційних повноважень для всіх державних посадових осіб» [248, с. 208].

Однак для того, щоб вищі органи влади були не тільки обмежені правом, але й здійснювали свої повноваження по-справжньому ефективно, необхідно створити чіткі механізми реалізації цих повноважень, необхідно виробити ті самі «межі та спосіб», про які нам говорить Основний Закон. Річ у тім, що більшість конституційних положень не можуть бути реалізовані за допомогою простого виконання їх приписів суб'єктами, яким вони адресовані. Важливо

також передбачити конкретні шляхи і засоби впровадження цих приписів у життя. Створенням таких форм саме і «переймається» процедурно-процесуальна регламентація, зведена теорією дискреції в глуху провінцію.

Наприклад, право громадян вільно обирати і бути обраними (ст. 38 Конституції України) забезпечується шляхом процедури демократичних виборів, повноваження Верховної Ради України приймати закони, постанови та інші акти (ст. 91 Конституції України) – за допомогою законодавчої і цілого ряду інших парламентських процедур, повноваження Президента України приймати рішення про надання громадянства України – шляхом відповідної процедури, передбаченої Законом «Про громадянство України», тощо. Як справедливо зазначає Д. А. Ковачов, «матеріальні права, для реалізації яких не встановлено відповідної процедури, з юридичної точки зору є такими, що не можуть бути використані» [110, с. 74]. Типовий приклад тому – положення ч. 2 ст. 58 Конституції СРСР 1977 р. про право оскарження в суді незаконних дій посадових осіб, яке тривалий час не діяло через відсутність належного процедурно-процесуального забезпечення. Аналогічна ситуація склалася навколо ст. 5 Конституції УРСР 1978 р. (про можливість референдуму), що не могла бути реалізована через відсутність відповідного Закону. Прикро, що сьогодні ця ситуація знову повторюється, оскільки чинний Закон України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми», прийнятий ще в 1991 р., у період існування союзної держави, багато в чому суперечить Конституції України і характеризується численними прогалинами.

Таким чином, процедурно-процесуальна регламентація в конституційному праві виконує двоєдине завдання. З одного боку, вона служить ефективним правовим засобом обмеження держави, а з іншого – дає можливість громадянам і органам публічної влади максимально повно реалізувати свої конституційні права, обов'язки, повноваження. У тому разі, коли така регламентація відсутня, відповідні права не можуть бути належним чином реалізовані, а діяльність владних структур набуває спорадичного, хаотичного характеру. Досить поширеними стають помилки, численні збої, відступи від цілей, закладених у матеріально-правових нормах, дублювання і, звичайно ж, зловживання. До чого призводять

широкі дискреційні повноваження добре помітно на прикладі розподілу земельних ресурсів у різних регіонах України, що навіть дозволило деяким ученим-юристам (В. Ф. Сіренко, М. О. Краснов) кваліфікувати ці повноваження як один із факторів політичної корупції [див.: 143; 274, с. 472].

Необхідно також враховувати, що «недостатнє напрацювання саме процесуальних механізмів перетворює Конституцію на декларативний акт» [324, с. 56]. Якісна процедурно-процесуальна регламентація, навпаки, прокладає легальне і демократичне русло реалізації конституційними органами влади своєї компетенції. Тому її значення безсумнівне. Будь-яка ж недооцінка процедурно-процесуальних норм – антидемократична за своєю суттю. Вона штовхає правозастосовну практику назад, до часів сваволі і беззаконня, прямо суперечить європейським правовим цінностям.

Що ж стосується аргументу про необхідність варіативності в діях вищих органів влади, то він помітно схожий на доктрину юристів сталінської школи. Так, в 1940 р. С. О. Голунський писав, що якщо для судів процесуальні правила – це неодмінна умова діяльності, то для органів державного управління процедури не мають такого істотного значення, тому що їх повсякденна управлінська діяльність «вимагає оперативності і конкретизується залежно від обставин» [цит. за: 151, с. 15]. Звичайно ж, із цією тезою погодитися не можна. Парламент, Президент і Уряд, на відміну від судів і навіть місцевих органів влади, видають акти і ухвалюють рішення, що безпосередньо стосуються не індивідуально-конкретних справ (що, безумовно, теж дуже важливо), а торкаються інтересів всього народу, мільйонів людей; вони визначають основні напрями функціонування всього державного механізму загалом. Тому зазначені вище негативні явища, обумовлені відсутністю процедурно-процесуальної регламентації, тут вкрай небезпечні й неприйнятні. Уявляється також, що українське суспільство пройшло занадто серйозний шлях, щоб знову повертатися до ідеологем тоталітарного минулого.

А тепер – про «екстраординарну ситуацію» як основу застосування дискреційних повноважень. Віддаючи належне тонкощам теоретичної аргументації, наведеної В. М. Шаповалом, не можна

не зазначити, що, вочевидь, екстраординарність буває різного роду і припускає, відповідно, застосування різних засобів реагування на неї. За образним висловом О. С. Бовіна, людина може бути сильно застудженою, а може й лежати на смертному одрі – у всякому разі матиме місце певна доля екстраординарності. Однак це поняття, принаймні в Україні, не має певного юридичного значення і конкретного, вираженого в законодавстві змісту. З цього випливає, що під екстраординарною ситуацією слід розуміти якусь особливу, раптово виниклу і вкрай загрозливу ситуацію тимчасового характеру. У Конституції України (ст. 64) і чинному законодавстві зафіксовано тільки два правових режими такої ситуації – воєнний і надзвичайний стан. Однак навіть за таких умов ні Конституція, ані поточне законодавство не передбачають за вищими органами влади, у тому числі Президентом, можливості виходу за межі свого чітко окресленого кола повноважень. Більше того, у ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» і ст. 9 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» встановлено, що органи державної влади і місцевого самоврядування здійснюють повноваження відповідно до Конституції і законів України і забезпечують виконання заходів, передбачених цими Законами. Таким чином, імператив ч. 2 ст. 6 і ч. 2 ст. 19 Конституції України продовжує «працювати» навіть у по-справжньому екстремальних умовах. «Надзвичайний стан, – підкреслює в зв'язку з цим В. В. Речицький, – не є підставою для надання кому-небудь дискреційних повноважень» [248, с. 458]. А отже, ні про які «сплячі», «сховані», «дискреційні» повноваження глави держави, так само як й інших посадових осіб, мова йти не може.

Наголосимо, що підставою для оголошення надзвичайного стану може бути виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій, здійснення масових терористичних актів, виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, масових заворушень, епідемій тощо (ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»). Основою для введення воєнного стану є збройна агресія або погроза нападу на територію України (ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). Тільки за наявності цих підстав може йти мова про якусь екстраординарність у житті країни.

Постає питання: чи можна розглядати діяльність єдиного органу законодавчої влади, сформованого з дотриманням усіх правових процедур (що неодноразово визнавалося західними експертами і спостерігачами) і здійснюючого свої повноваження в період задекларованого Президентом економічного підйому і національного відродження, як екстраординарну ситуацію? Навряд чи. Якщо ж ми приймемо це, то в майбутньому для використання перекручено зрозумілих дискреційних повноважень виявиться досить незначних приводів, можливо, «знівчених вітрин універмагу» (В. Д. Зорькін). А це шлях не до верховенства права, а до тиранії і беззаконня. Цього допустити не можна.

На наш погляд, повноваження Президента розпустити Верховну Раду України є дискреційним не в тому розумінні, що воно дозволяє йому в будь-який момент розпустити парламент, а в тім, що за наявності хоча б однієї із трьох підстав, вичерпно передбачених у п. п. 1 – 3 ч. 2 ст. 90 Конституції України, Президент може припинити (а може й не припинити – за власним розсудом) повноваження Верховної Ради України. Таким чином, тут має місце дискреція не в оцінці юридичних фактів (вони точно визначені в ч. 2 ст. 90), а в самих діях, що можуть бути здійснені тільки за наявності хоча б одного з передбачених Конституцією набору життєвих обставин. Цим-то це дискреційне повноваження Президента України відрізняється від аналогічного повноваження його французького колеги, на яке часто посилалися в ході слухань у Конституційному Суді. Якщо дискреція, передбачена ст. 12 Конституції Французької Республіки, не передбачає ніяких підстав для розпуску Національних зборів, повністю віддаючи це на вільний розсуд Президента («сильна» дискреція), то в Україні розсуд глави держави обмежений трьома підставами для розпуску («слабка» дискреція), яких у квітні 2007 р. не було [всебічний філософсько-правовий і техніко-юридичний аналіз Указів Президента України здійснив В. В. Речицький. Див.: 249; 250].

І, нарешті, про здійснення дискреційних повноважень відповідно до «здорового глузду», політичної рентабельності і т.і.

Взагалі, головна вада нової інтерпретації теорії дискреції полягає в тому, що вона має підвищену можливість політичної мімікрії. Це походить від того, що жорсткі правові терміни і параметри тут

свідомо замінюються соціологічними міркуваннями, характерними швидше за все для політологів і журналістів, аніж для професійних юристів. Як влучно зазначив О. Е. Лейст, «звичка вчених-юристів мислити і міркувати в основному соціологічними категоріями вже впливає на якість підготовки проектів нормативних актів, де... точне визначення прав і обов'язків підмінюється міркуваннями про їх соціально-політичне значення» [154, с. 17 – 18].

Зрозуміло, феномен конституційного права не зводиться тільки до нормативного масиву, що діє в тій або іншій державі. На реалізацію конституційно-правових приписів великий вплив мають також психологія людини, його виховання, культура, світогляд, попередній соціальний досвід. У зв'язку з цим значний інтерес становлять праці М. І. Козюбри, В. В. Оксамитного, А. Б. Венгерова, В. О. Коновалової, Ю. М. Тодики (особливо монографії про тлумачення Конституції і правову культуру), деяких інших дослідників, виконані на межі правознавства з іншими суспільними науками. Однак інколи здається, що в юридичну науку вже занадто відверто втручається понятійний апарат і методологія менш точних, аніж юриспруденція, наукових дисциплін. І далеко не завжди це має позитивне значення.

На наш погляд, пов'язування теорії дискреції не із правом, а зі «здоровим глуздом» становить не що інше, як неприхований аналог політичної доцільності. Однак такий підхід завжди був властивий відверто неправовим суб'єктам історії. Наприклад, у єзуїтів подібним орієнтиром, що замінював право, було «для вящей слави божієї», у більшовиків – «завоювання революції» і т.д. Але не можна забувати, що будь-яка спроба підмінити тверді й бездоганно вивірені конституційно-правові рамки на щось аморфне, еластичне завжди закінчувалася трагічно. Не випадково, давньоримська максима говорила: «Discretio est scire per legem quid sit justum» (розсуд – це знання того, що є з погляду права справедливим). Саме права, а не якихось суто оціночних категорій, запозичених із різних галузей наукового знання. Що ж стосується політичних традицій, то доводиться констатувати, що поки вони перебувають у нас у стадії становлення, а значить розглядати їх як фактор, що обумовлює існування будь-якого правового явища, щонайменше, недоцільно.

Безперечно, у державному будівництві певна частка розсуду присутня завжди. Питання тільки в тім, чим керуватися при використанні цього розсуду: «революційною правосвідомістю» чи загальноновизнаною цінністю людської цивілізації і культури – правом.

Таким чином, при відсутності міцних демократичних традицій і конституційної законності пропонувати замість процедурно-процесуальної регламентації концепцію дискреційних повноважень (у всякому разі, її українську версію) означає занурити країну в ще більшу безодню безправ'я. Незалежно від суб'єктивних намірів творців цієї доктрини, об'єктивно вона відіграє антидемократичну і антиліберальну роль. Не випадково, періодично вона береться на озброєння для виправдання найбільш несправедливих і антиконституційних акцій, як-то чеченська війна або розпуск парламенту. Так що Ю. М. Тодика мав рацію, коли писав, що «деякі теоретичні конструкції можуть виявитися далеко не безневинними, особливо в суспільствах, що перебувають на перехідному етапі розвитку, з несталими демократичними традиціями» [304, с. 320]. Хоча, мабуть, саме в суперечках за істину, у боротьбі поглядів, у вільній дискусії, у спростуванні гіпотез, що не підтвердилися, і полягає процес розвитку державознавчої науки.

Справедливості заради зазначимо, що в європейській політико-правовій практиці є чимало наукових теорій і принципів, впровадження яких було б справді корисним для нашої країни. До них, безсумнівно, належить принцип «сумлінної адміністрації» (англ. good administration), що включає в себе вимоги справедливості, деонтології (сукупності прав і обов'язків посадових осіб), моралі, етикету та уявлень про правила «чесної гри» (англ. fair play). Даний принцип означає необхідність пов'язаності, яка очікується від державної влади. «Вона, – пише А. Л. Кононов, – пов'язана власним правовим регулюванням, що не повинне порушувати приватні права, вона пов'язана тими проектами, планами й зобов'язаннями, які бере на себе і виконання яких повинне бути забезпечене» [129, с. 86]. Поняття «сумлінної адміністрації» містить у собі вимоги старанності, обачності, неупередженості, мотивації рішень і дій влади, її відкритості та прозорості, уважності і дбайливості до «підлеглих», розсудливості, необхідності дотримуватися правил

«чесної гри». На наш погляд, впровадження такої концепції, підкріпленої відповідним процедурно-процесуальним механізмом, у конституційну теорію і практику нашої країни могло б мати відчутну користь. У всякому разі, набагато більшу, ніж черговий ідеологічний трюїзм, зорієнтований на певну політико-правову дійсність і такий, що перетворився на її пряме виправдання.

Таким чином, при реалізації дискреційних повноважень необхідно дотримуватися чинного законодавства, правових принципів, європейських стандартів, вироблених для них. Не слід також протиставляти дискрецію процедурної регламентації, оскільки в конституційно-правовому регулюванні ці явища цілком можуть співіснувати.

## РОЗДІЛ 2.

### КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕДУРИ В РІЗНИХ СФЕРАХ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО ЖИТТЯ: НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ І РЕАЛІЗАЦІЯ

#### 2.1. Процедури в механізмі конституційного реформування

Ці процедури досить детально врегульовані в розділі XIII чинного Основного Закону «Внесення змін до Конституції України» (ст.ст. 154-159) і главі 26 Закону «Про Регламент Верховної Ради України». Багато цінного для з'ясування цієї проблематики можна знайти в Рішеннях Конституційного Суду України від 09.06.1998 р. (справа щодо внесення змін до Конституції України), від 27.03.2000 р. (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою), від 11.03.2003 р. (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України), від 05.10.2005 р. (справа про здійснення влади народом) і, звичайно ж, у Рішенні, що набуло особливого розголосу, від 16.04.2008 р. (справа про прийняття Конституції і законів України на референдумі), за яким заявлені три окремі думки. Таким чином, досліджувані процедури мають, на перший погляд, досить широку деталізацію в поточному законодавстві і відповідних Рішеннях Конституційного Суду. Тим часом, тут, як і раніше, залишається чимало проблемних моментів.

Процедуру внесення змін до Основного Закону врегульовано в Конституції України і Законі «Про Регламент Верховної Ради України» (тут і далі – Регламент). Саме в Регламенті містяться конкретні процедурні аспекти внесення змін, а саме: порядок подання до Верховної Ради законопроектів про внесення змін до Конституції України, пропозицій та поправок до них; відкликання зазначених законопроектів; включення до порядку денного сесії Верховної Ради відповідного законопроекту, його розгляд та ін.

Однак наявне регулювання є неповним. Якщо до процедури, передбаченої ст. 155 Конституції України, його ще можна буде за-

стосувати, то в разі із внесенням змін до розділу I, III, XIII (ст. 156 Конституції України) ситуація помітно ускладнюється. Тому що тут уже не тільки Верховна Рада України виступає як суб'єкт процедури, але також Президент, який повинен призначити всеукраїнський референдум. А ці питання вже не можуть бути врегульовані в парламентському регламенті, якою б юридичною силою він не був би наділений. Закон же «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» від 03.07.1991 р. морально застарів, суперечить Конституції України і характеризується істотними прогалинами. Так, необхідність призначення конституційного референдуму Президентом, як того вимагає Конституція, у Законі навіть не позначена (згідно зі ст. 12 Закону всеукраїнський референдум призначається тільки Верховною Радою України), не зрозуміло також, у які строки Президент повинен видати відповідний Указ, у які строки конституційний референдум повинен бути проведений, що слід розуміти під таким формулюванням, як «прийняття на референдумі рішень, які визначають основний зміст Конституції України» (ст. 3 цього Закону) та ін. Тому, напевно, є раціональне зерно в ідеї В. Б. Ісакова про розробку окремого Закону «Про порядок прийняття і набрання чинності змінами до Конституції» [95, с. 419], у якому можна було б комплексно врегулювати зазначені процедури, передбачені як ст. 155, так і ст. 156 Конституції України.

Дискусійним є також питання про те, чи в змозі Президент України накладати вето на закон про внесення змін до Конституції України. У п. 1 резолютивної частини Рішення від 11.03.2003 р. Конституційний Суд визнав таким, що відповідає Конституції здійснене Президентом право вето щодо прийнятого Верховною Радою України Закону «Про внесення змін до ст. 98 Конституції України» з поверненням його на повторний розгляд парламентом [255]. Однак це Рішення зазнало справедливої критики як з боку наукових кіл, так і самих суддів, зокрема судді-доповідача в цій справі М. Д. Савенка. Так, в окремій думці він наголосив, що, ухваливши це рішення, Суд розширив конституційно визначені повноваження глави держави, визнавши за ним право на підписання нормативно-правових актів про внесення змін до Конституції, прийнятих Верховною Радою в порядку здійснення своєї установчої влади, а також певною мірою поставив під сумнів до-

цільність здійснення попереднього судового контролю Конституційним Судом.

У свою чергу, суддя В. М. Шаповал указував, що термін «закон про внесення змін до Конституції України» є лише зовні подібним до терміна «закон України». Не випадково, поняття «lex fundamentalis» було прийняте задовго до того, як уперше наприкінці XVIII ст. у Франції офіційно запровадили формальне поняття закону (фр. «loi»). За своєю юридичною природою закон про внесення змін до Конституції наближається до самої Конституції, а не до звичайного Закону. Тому тут необхідно керуватися не положеннями ст.ст. 94 або 106, а суто розділом XIII Конституції, що не передбачає за Президентом подібного повноваження. Більше того, якщо керуватися логікою Конституційного Суду, підкреслює В. М. Шаповал, то Президент має право накладати вето також на ті закони, які повинні бути затверджені на всеукраїнському референдумі в порядку ст. 156, що, по суті, свідчить про зверхність волі Президента України не тільки над волею парламенту, але й всього народу. Показовим є той факт, що право Президента повернути прийняту парламентом конституційну поправку на повторний розгляд визнане лише в Основних законах Грузії і Туреччини. Європейська ж політико-правова практика таким шляхом не йде.

Вважаємо, що наведені аргументи переконливо доводять неможливість використання Президентом права вето стосовно законів про внесення змін до Конституції. Не випадково, що в п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України в редакції від 08.12.2004 р. чітко зазначено, що Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою законів, крім законів про внесення змін до Конституції України.

Проблемним є питання про те, чи поширюється дія розділу XIII Конституції України на перегляд Конституції, тобто прийняття принципово нового Основного Закону, або ж його дія обмежена суто внесенням конституційних доповнень, а також взагалі - яким чином повинна прийматися нова Конституція? У своєму Рішенні від 27.03.2000 р. (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) Конституційний Суд чітко встановив, що хоча право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить тільки народу (ч. 3 ст. 5 Конституції), проте Основний Закон

встановив чіткий порядок внесення змін до Конституції (розділ XIII). А отже питання «чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?», яке, у свою чергу, хотіли винести на референдум 16 квітня 2000 р., суперечить Конституції [253]. За цим Рішенням була заявлена окрема думка судді М. Ф. Селівона. Він підкреслював, що чинна Конституція не передбачає порядку прийняття (затвердження) нового тексту або редакції Основного Закону, вона регламентує тільки процедуру внесення до неї змін. І не випадково, оскільки необхідність прийняття нової Конституції зумовлюється економічним, соціальним і політичним розвитком кожної держави та ініціюється певними політичними силами, передусім політичними партіями. Як правило, шляхом прийняття спеціального акта створюються складні механізми напрацювання тексту Основного Закону (установчі збори, конвенти, комісії, створювані на паритетних засадах, тощо). Після великої і складної підготовчої роботи, можливого попереднього народного обговорення текст нової Конституції виносяться на затвердження в установленому порядку, зокрема референдумом [271]. Разом з тим ця думка не була підтримана іншими суддями.

Однак уже в Рішенні від 05.10.2005 р. (справа про здійснення влади народом) Конституційний Суд, склад якого мало змінився порівняно з 2000 р., кардинально змінив свою правову позицію. Так, у п. 4.3 мотивувальної частини зазначеного Рішення Конституційний Суд установив, що розділ XIII регулює тільки порядок внесення змін до неї, а отже народ має право прийняти нову Конституцію України [258]. Нарешті, у Рішенні від 16.04.2008 р. (справа про прийняття Конституції і законів України на референдумі) зазначається, що в системному зв'язку зі ст. 5 Конституції України народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад шляхом прийняття Конституції України, щоправда, в порядку, який повинен бути визначений Конституцією і законами України (п. 1 резолютивної частини) [262].

Переконані, що прийняття нової Конституції, так само як і внесення змін до Конституції чинної, можливі тільки в порядку, передбаченому конституційними приписами. По-перше, у такий

спосіб забезпечується певна конституційна спадкоємність, за якої перебіг державно-правового життя буде починатися не з «чистого паперу», а на основі тих позитивних норм, які були напрацьовані в ході державного будівництва й відбиті в попередніх Основних Законах, починаючи з 1996 р. По-друге, чітке дотримання процедур розділу XIII, залучення до нього вищого представницького органу – парламенту дозволить досягти компромісу інтересів, консенсусу щодо нового Основного Закону, а не превалювання прагнень тих, чий законопроект, наприклад, буде винесений на всеукраїнський референдум. Взагалі поступове удосконалення чинного Основного Закону з дотриманням усіх конституційних процедур дозволить знизити накал протиріч з приводу нової Конституції, прийняття якої можна буде відстрочити на той час, коли ситуація в українському суспільстві дещо стабілізується. По-третє, сам факт відповідності прийнятих поправок положенням розділу XIII убезпечить майбутній Основний Закон від обвинувачень у нелегальності, які можуть істотно вплинути на ставлення до нього в суспільстві, де конституційний нігілізм і так сильний. По-четверте, прийняття нової Конституції на всеукраїнському референдумі спричинить низку практичних проблем. Так, виникають питання: який із численних проектів Конституції повинен бути винесений на референдум; чи можливо, щоб їх було декілька, або референдум повинен проводитися за кожним проектом окремо; який необхідний відсоток тих, хто проголосував «за», щоб такий закон вважався прийнятим; чи повинні на стадії підготовки референдуму збиратися підписи за який-небудь конкретний проект Конституції; який саме орган повинен розробляти новий проект Основного Закону та багато інших питань. Не випадково, Конституційний Суд України підкреслив, що порядок прийняття нової Конституції на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою повинен бути визначений Конституцією і законами України. Однак Конституція України поки такої можливості не передбачає, а тому відповідного Закону не має.

Слід зазначити, що при розробці законодавства про прийняття нової редакції Конституції на всеукраїнському референдумі необхідно дотримуватися європейських стандартів, вимог, які ви-суюються до подібних референдумів у країнах ЄС. Венеціанська



комісія відносить до них такі: а) правомірність проведення конституційного референдуму повинна бути прямо передбачена в самій конституції; б) практика проведення конституційних референдумів повинна бути обмежена, більш прийнятним є проведення консультативних референдумів; в) період, протягом якого рішення, прийняте на конституційному референдумі, не може бути переглянуте, змінене або відмінене, становить п'ять років; г) пропозиція або проект, відхилені на конституційному референдумі, не можуть бути прийняті в порядку іншої процедури; д) у разі проведення конституційного референдуму за народною ініціативою парламент повинен виробити та озвучити власну позицію щодо запропонованого варіанту Конституції; е) бажано, щоб був законодавчо передбачений мінімальний відсоток виборців, які повинні взяти участь у референдумі, для визнання дійсними результатів; ж) недотримання норм та правил щодо порядку проведення референдуму формує спектр підстав для перегляду законності його результатів [245, с. 102-103].

У цьому зв'язку доволі показовою є ситуація, що склалася з Національною конституційною радою. Як відомо, 18.02.2008 р. Президент України створив цей орган, залучивши до нього провідних фахівців та запросивши представників різноманітних політичних сил взяти участь у його роботі. Позитивом цієї процедури розроблення нового Основного закону є те, що теоретично вона дозволяє залучити найбільш підготовлених людей і створити проект у найбільш раціональний спосіб. Однак відразу стали наявними слабкі місця цієї спроби. Бо вибір «батьків-засновників» був кон'юнктурним і занадто суб'єктивним. Адже крім декількох вчених-правознавців, більшість у раді становили знову ж таки народні депутати і політичні лідери. Це, у свою чергу, призвело до того, що жорстка політична конфронтація, яка притаманна політичній арені сучасної України, перекинулася і на роботу конституційної ради, зокрема робилися заяви щодо її нелігітимності, впливу на окремих членів, звинувачення в обслуговуванні інтересів президентської сторони тощо. Представники політичних сил (КПУ, БЮТ, Партія регіонів) то зупиняли, то продовжували свою діяльність у цій раді. Важливо також, що зазначена ідея була не дуже позитивно прийнята в регіонах України, оскільки до складу ради увійшли лише

представники центру. У результаті діяльність цього органу фактично припинилася.

З доктринальної точки зору цікавою виглядає ідея І. Б. Коліушка про необхідність скликання Конституційної асамблеї України – спеціального органу установчої влади народу. У відповідному законопроекті зроблена спроба закріпити процедуру формування цієї асамблеї (вона повинна обиратися всенародно, за змішаною системою: 100 обранців – за партійними списками, по 3 обранці – від областей, АРК, м. Києва і Севастополя на основі мажоритарної системи відносно більшості, інші члени асамблеї – на основі мажоритарної системи абсолютної більшості), передбачити вимоги до її членів (у тому числі спеціальну вимогу гуманітарної освіти), максимальний строк її діяльності й орієнтовну компетенцію [126]. Між тим, як це часто буває під час підготовки законів, низка найважливіших питань залишилась «поза кадром».

По-перше, у законопроекті необхідно передбачити, з яких підстав скликається Конституційна асамблея. Формулювання «Конституційна асамблея скликається Президентом України протягом трьох місяців з моменту внесення до Верховної Ради України відповідного законопроекту» туманне і нечітке. Про що повинен бути цей законопроект – про створення нової конституції або скликання асамблеї. А якщо Верховна Рада не підтримає цей законопроект? Не передбачено також, скільки голосів парламентаріїв необхідно буде для його ухвалення – проста або кваліфікована більшість? Вважаємо, що через важливість цього питання, адже, як підкреслює сам І. Б. Коліушко, «від механізму прийняття нової конституції буде залежати дієвість нового Основного Закону на багато років уперед» [126], необхідно зупинитися навіть не на кваліфікованій більшості, а на трьох п'ятих парламентаріїв. Бо нова Конституція не повинна бути черговою президентською ініціативою, що відволікає увагу громадян від невирішених соціально-економічних питань. По-друге, необхідно визначитися із загальною кількістю членів Конституційної асамблеї (доки в законопроекті міститься лише норма про те, що асамблея повноважна у разі обрання чотирьох п'ятих від її конституційного складу). По-третє, необхідно більш чітко прописати предмет її ведення. Крім питань, зазначених у законопроекті, до нього може бути віднесене також підтвер-

дження незмінності чинної конституції. По-четверте, необхідно більш чітко визначитися з тим, чи повинна асамблея розробляти суто нову редакцію Основного Закону або ж вона має право вносити зміни в рамках чинної. Як у такому разі бути із процедурами, передбаченими розділом XIII Конституції? Очевидно, що рішення асамблеї повинні мати пріоритет порівняно із цими процедурами, оскільки інакше у цих рішеннях попросту відпадає потреба. Однак в Україні діє ст. 8 про верховенство Конституції, зокрема засад конституційного ладу, до яких належить згаданий розділ. Як бути із цим? Нарешті, насторожує велика кількість членів асамблеї (судячи з механізму обрання, кілька сотень). Не будемо забувати, що в розробці і прийнятті Конституції США брало участь лише 55 чоловік. Чи не стане такий Конвент зліпком українського парламенту, де навіть найбільш апробовані світовим досвідом погоджувальні процедури іноді заходять в глухий кут?

Таким чином, ідея Конституційної асамблеї, у всякому разі в тому вигляді, у якому її пропонує І. Б. Коліушко, видається нам недосконалою з техніко-юридичних позицій та й сумнівною з погляду її практичного застосування. Але взагалі відкидати її не варто. Тому що вона дозволяє здійснити те, що не спроможна будь-яка інша процедура конституційного реформування, а саме – відсторонити конфліктуючі владні структури від визначення засад майбутнього конституційного ладу, так би мовити, не допустити ключових політичних гравців до вироблення правил своєї гри. Навпаки, до цього залучаються представники регіонів, усього українського народу. Впевнені, що їх участь у Конституційній асамблеї, що має тимчасовий характер і створюється виключно для розробки нової Конституції, буде менш ангажованою і не буде мати за мету створення якихось окремих привілеїв для того чи іншого органу державної влади.

Яким чином можна реалізувати таку процедуру? Теоретично можливий такий механізм: необхідність скликання Конституційної асамблеї повинна бути визначена на всеукраїнському референдумі більшістю громадян. Потім Верховна Рада України прийматиме спеціальний закон «Про Конституційну асамблею», де повинен бути закріплений механізм її формування. Вважаємо, що такий численний склад, який пропонує І. Б. Коліушко, приречений

на постійні сварки і узгодження. А тому механізм має бути більш простим: до складу асамблеї мають входити по 2 представники від АРК, 24 областей, м. Києва і м. Севастополя, обрані у відповідності до процедур, які визначають органи місцевого самоврядування (усього 54 особи, що приблизно нагадує американський Конституційний конвент 1787 р.). Процедури їх обрання на місцях не слід жорстко формалізувати у Законі, як це робиться у згаданому законопроекті: у якихось регіонах за доцільне будуть визнані процедури прямих виборів, в інших – делегування місцевими радами і т.д. Що стосується аргументу про можливість бойкотування таких виборів, то для визнання їх результатів потрібна буде не абсолютна, а відносна більшість тих, хто візьме в них участь. На наш погляд, діяльність такої асамблеї буде ефективною лише тоді, коли у якості відправної засади її діяльності буде слугувати збалансований проект Основного Закону, розроблений провідними науковцями (насамперед Академії правових наук України) і спрямований на узагальнення світової конституційної теорії та практики.

Резюмуючи, слід відмітити, що на сьогодні, в сучасних політико-правових умовах України, найбільш доцільними і легальними виявляються ті процедури внесення змін до Конституції, які прямо передбачені у розділі XIII Основного закону. У той самий час юридична наука повинна зосередити свою увагу на вивченні інших, менш досліджених процедурах конституційного реформування (особливо, на ідеї Конституційної асамблеї або зборів), що можуть бути запроваджені в українську конституційну практику вже в недалекому майбутньому.

## **2.2. Законодавча процедура в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення**

У Законі «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р., як і в попередніх Регламентах, питанням підготовки і прийняття законів присвячений окремий розділ – розділ IV «Законодавча процедура». В умовах відсутності в Україні належної правової бази норми Регламенту є, по суті, єдиними правовими нормами, що регулюють законотворчий процес у нашій країні.

Очевидно, що політико-юридичною основою Регламенту є Конституція України, нова редакція якої дещо інакше, ніж попередня, визначає нормативні засади роботи українського парламенту. Раніше в ч. 5 ст. 82 Конституції було чітко закріплено, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України і Законом про регламент Верховної Ради України. Аналогічної позиції дотримувався і Конституційний Суд, що в п. 1 резолютивної частини Рішення від 07.07.1998 р. указав на те, що «порядок проведення голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, в тому числі випадки та підстави переголосування, підлягають урегулюванню в законі про регламент Верховної Ради України» [252].

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. вніс низку доповнень у зазначене законоположення. Зі ст. 82 була вилучена ч. 5, а ст. 83 доповнена положенням про те, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України (без вказівки на його місце в ієрархії правових актів). Також п. 15 ч. 1 ст. 85 оновленої Конституції безпосередньо відніс до повноважень українського парламенту прийняття Регламенту Верховної Ради (знову-таки без вказівки на його юридичну силу).

Вказані конституційні новели дали можливість народним депутатам прийняти 16 березня 2006 р. новий Регламент і ввести його в дію постановою Верховної Ради України, тобто ординарним підзаконним актом. На думку В. П. Колісника, це було пов'язано із небажанням українських парламентарів втягувати в процедуру прийняття цього акта Президента України, оскільки ухвалення Регламенту як Закону України означало б неминуче подання документа йому на підпис [123]. Разом з тим у п. 21 ст. 92 Конституції України збереглося положення про те, що винятково законами України визначаються організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів.

Необхідно зазначити, що за своєю юридичною природою Регламент є тим актом, що покликаний регулювати специфічну галузь суспільних відносин, пов'язану з діяльністю парламенту і його органів, а саме: визначати організацію і порядок цієї діяльності. «Під порядком діяльності, – вказували П. П. Гурєєв і Л. В. Лаза-

рев, – слід розуміти послідовність і узгодженість дій парламенту і його органів, депутатів, процедуру реалізації ними своїх конституційних повноважень із метою забезпечення безперервного і ефективного здійснення вищого державного керівництва країною» [69, с. 5]. Головне в змісті Регламенту – розвиток конституційних положень про порядок законодавчої, організаційної та контрольної діяльності парламенту. Завдяки ухваленню регламентів діяльність законодавчого органу набуває процедурної форми. «Наявність регламентів, – відзначає О. О. Кутафін, – є одним із засобів упорядкування і стабілізації демократичного порядку діяльності парламентів, що забезпечують активну участь депутатів у здійсненні функцій законотворчості та контролю» [148, с. 109]. У самому Регламенті вказується, що останній «встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради» (ч. 2 ст. 1 Регламенту). Отже, Регламент є єдиним (а в умовах відсутності в Україні цілої низки законів тільки одним) юридичним актом, у якому об'єднані і систематизовані основні норми та правила, що встановлюють і систематизують на базі конституції правовий статус парламенту, порядок його організації і форми діяльності. Тому цілком виправданим і справедливим є бажання законодавця, щоб акт, який регулює найважливіші відносини в парламентській сфері, мав силу закону. Саме цим керувалися в 1996 р. розроблювачі Основного Закону, які закріпили в ст. ст. 82 і 92 вимогу того, щоб питання організації і порядку діяльності парламенту в Україні регулювалися виключно законом. Отже, ухвалення Верховною Радою Регламенту як постанови, а не закону, прямо суперечило п. 21 ст. 92 чинної Конституції, що є неприйнятним для демократичної і правової держави.

Справедливості заради зазначимо, що питання про юридичну силу Регламенту, його співвіднесеність із конституцією здавна належить до дискусійних у конституційному праві. Одні автори цілком справедливо вважають, що «Регламент є не тільки «внутрішнім актом» парламенту, адже його приписи поширюються на всіх суб'єктів, що беруть участь у діяльності вищого представницького

органу, і є обов'язковими для них» [69, с. 6]. «За юридичною силою, – пише С. А. Авак'ян, – регламент має значення закону, тобто його не можна розглядати як суто внутрішній акт парламенту» [2, с. 504]. Аналогічної думки дотримується О. І. Ющик, який наголошує, що ухвалення Регламенту як закону перешкоджає так званому «ситуативному регулюванню», оскільки в закон як юридичний акт, що наділений підвищеною порівняно з іншими правовими актами жорсткістю, набагато складніше вносити зміни суб'єктивного, щохвилинного характеру, ніж у Регламент – підзаконний акт [339, с. 306].

Інші дослідники, навпаки, виступають категорично проти ухвалення Регламенту як Закону, оскільки це, на їхню думку, порушує принцип парламентської автономії. Так, переконаним опонентом ідеї ухвалення Регламенту як Закону ще із середини 60-х рр. ХХ ст. є Д. А. Ковачов. «Використання закону для регламентації організації і порядку діяльності парламенту, – пише він, – є не що інше, як легальний спосіб поставити внутрішню організацію парламенту і його внутрішній розпорядок роботи в залежність від виконавчої і судової влади» [111, с. 139]. Цієї ж думки дотримується і О. О. Кутафін, який вважає, що «чинні регламенти не мають потреби в перетворенні на закони або які-небудь інші акти» [148, с. 113]. Показово, що навіть в епоху середньовіччя регламенти тих або інших корпорацій не нав'язувалися зверху королівською владою, а розроблялися безпосередньо цими групами і ґрунтувалися на принципах загальної згоди та самоврядування [68, с. 171].

Компромійної позиції дотримується В. С. Журавський. На його думку, спочатку необхідно прийняти закон про регламент, як того вимагає Конституція України, а потім розробити додаткові підзаконні акти, які конкретизуватимуть питання парламентської процедури, окреслені законом, і регулюватимуть ті аспекти, які не охоплюватимуться законом [77, с. 58].

Кульмінацією цієї дискусії стало скасування 1 квітня 2008 р. Конституційним Судом Регламенту Верховної Ради України, який був додатком до постанови парламенту. Підставою для цього Рішення послужив імператив п. 21 ст. 92 Конституції, відповідно до якого організація і порядок діяльності парламенту, статус народних депутатів визначаються виключно Законом України. Разом із цим

Рішенням було заявлено дві окремі думки, у яких судді П. М. Ткачук [300] і М. А. Маркуш [173] виразили незгоду з прийнятим Рішенням, оскільки, на їх думку, останнє не враховує принцип парламентської автономії, надзвичайно широко трактує призначення Регламенту, ігнорує його нормативну природу як суто організаційно-технічного акта, приводить нас до парадоксального висновку про те, що навіть питання порядку денного повинні також регулюватися законом [докладніше див.: 173].

Вважаємо, що регулювання організації і порядку діяльності українського парламенту повинно здійснюватися винятково на рівні закону, оскільки ця пряма вимога ст. 92 чинної Конституції. Разом з тим зазначене регулювання може мати кілька рівнів. Якщо Верховна Рада прийме закон про Верховну Раду України (а такий законопроект був розроблений свого часу Інститутом законодавства Верховної Ради [77, с. 57]), то ухвалення Регламенту як внутрішнього підзаконного акта парламенту жодною мірою не буде суперечити Конституції. Оскільки в новому законі будуть закріплені найбільш важливі сторони парламентської діяльності, які не повинні бути врегульовані на підзаконному рівні, зокрема: внутрішній устрій і організація Верховної Ради; статус депутатських об'єднань; законодавчі і контрольні процедури; питання міжнародного міжпарламентського співробітництва та ін. У результаті Конституція і новий закон стануть основними правовими актами, які регламентують повноваження, організацію і порядок діяльності українського парламенту.

З тих питань, які залишаться невирішеними в законі про Верховну Раду та інших законах України («Про закони і законодавчу діяльність», «Про тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України», чинних законах «Про комітети Верховної Ради України» і «Про статус народних депутатів України»), Верховна Рада зможе прийняти Регламент, що конкретизуватиме, розвиватиме та доповнюватиме норми поточного законодавства. Для цього доцільно передбачити в законі про Верховну Раду положення про те, що з питань своєї внутрішньої діяльності Верховна Рада України приймає Регламент Верховної Ради й вказати орієнтовний перелік таких питань. Такими, на думку О. Ф. Скакун, можуть бути: порядок реалізації права законодавчої ініціати-

ви; процедурні і технічні вимоги до оформлення законопроектів, внесених до парламенту; їх реєстрація; особливості проходження законопроектів через комітети і робота з ними в тимчасових комісіях; техніко-юридичні питання обробки текстів законопроектів; процедури оформлення прийнятих законів і передавання їх на підпис Президентів України та ін. [275, с. 508]. У цьому разі Верховна Рада буде приймати Регламент на основі делегованого нею законом спеціального повноваження; Регламент, у свою чергу, буде обмежений предметом регулювання, що стосується тільки питань внутрішньої діяльності парламенту, а вимогу ст. 92 Конституції буде дотримано.

Треба сказати, що в багатьох демократичних країнах світу, за винятком Австрії, Швеції, Естонії, де діють відповідні Закони «Про Регламент», парламентські регламенти є підзаконними актами. Однак у всіх цих країнах існує розроблена і досить потужна система законодавчого регулювання парламентської діяльності. Так, у Франції діє Органічний закон про парламент, у Великобританії – законодавчі акти про парламент, про палату громад, у Росії 2005 р. прийнято Федеральний закон «Про парламентське розслідування», успішно діють інші законодавчі акти у парламентській сфері. І при цьому безперешкодно функціонують регламенти (Постійні правила) парламентів та їх палат, прийняті самими законодавчими органами. Здається, така ж практика повинна існувати і в Україні.

Важливо, що ст. 89 Регламенту встановлює коло суб'єктів, які мають право законодавчої ініціативи. Ця стаття відповідає новій редакції ст. 93 Конституції України, з якої, як відомо, було вилучено Національний Банк України. Разом з тим ст. 89 було б доцільно доповнити положенням такого змісту: законопроекти, розроблені державними органами, громадськими об'єднаннями, громадянами, які не мають законодавчої ініціативи, можуть бути внесені до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, зазначеними в ч. 1 ст. 93 Конституції України.

Справа в тому, що на практиці підставою для початку роботи над законопроектом може бути не тільки законодавча ініціатива, але й пропозиції, що надходять від державних органів, організацій, громадян, учених, які обґрунтовують необхідність нового регулювання. Тому пропонується доповнення до ст. 89 Регламенту, з одного

боку, «легалізує» цю ситуацію, а з іншого – змусить парламентарів та інших суб'єктів законодавчої ініціативи більш відповідально ставитися до подібних пропозицій. Тим більше, що схожа норма, щоправда, у не зовсім удалому формулюванні, була закріплена в ст. 6.1.1 Регламенту Верховної Ради України 1994 р. [242, с. 76].

Багато вчених-юристів, зокрема В. Б. Ісаков, неодноразово писали про таку вимогу до законодавчої ініціативи, як її комплексність [95, с. 421]. Тому в Регламенті необхідно закріпити положення про те, що законопроекти, які інакше регулюють відносини порівняно з тим, як це міститься в кодифікованому акті законодавства (Кодексі), вносяться і розглядаються одночасно із законопроектами про зміни і доповнення до кодифікованого акта. Така норма дозволить забезпечити комплексність правового регулювання суспільних відносин, уникнути різноманітних колізій, за яких закон, прийнятий пізніше Кодексу і який передбачає інше регулювання відносин порівняно з ним, використовується фактично в порушення норм цього Кодексу, оскільки в останній вчасно не були внесені відповідні зміни. До речі, це питання вже вирішене в кримінальному законодавстві, а саме: в ч. 2 ст. 1 Кримінального кодексу України, відповідно до якої нові закони, що передбачають кримінальну відповідальність, підлягають включенню до цього кодексу.

У законопроектній роботі надзвичайно важливо забезпечити творчу, ділову обстановку, широке, гласне обговорення законів на основі аналізу різних поглядів. «Не можна, – вказували А. С. Піголкін і Т. М. Рахманіна, – щоб «кухня» створення законів залишалася зоною, закритою для критики, щоб більш-менш готовий проект з'являвся «нізвідки» [99, с. 25]. Тому ст. 93 Регламенту необхідно доповнити положенням про те, що обговорення законопроекту проходить відкрито, гласно, із запрошенням представників ЗМІ. Зазначене положення буде перешкоджати «тінізації» законопроектної роботи, таємним компромісам між різними політичними і фінансовими угрупованнями. На жаль, поки що подібна норма в Регламенті не передбачена, хоча й відповідає вимогам ст. ст. 3 і 9 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 р., що відносять принцип гласності і вільного висвітлення діяльності комітетів Верховної Ради до основних принципів українського парламентаризму.

У парламентській практиці всього світу великого значення набули так звані альтернативні законопроекти. Не є винятком з цього і Регламент Верховної Ради України, у ст. ст. 100 і 110 якого міститься низка положень щодо цього. Однак у ч. 1 ст. 100 закріплене доволі невдале визначення альтернативних законопроектів. Альтернативними вважаються законопроекти, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин. Автори Регламенту просто сплутали поняття альтернативного законопроекту і різних редакцій закону. Альтернативні законопроекти – це проекти законів, присвячені одній і тій же проблемі, але такі що, становлять різні варіанти її вирішення і складені нерідко різними колективами (фахівцями). Наприклад, альтернативними є проект Закону України «Про нормативні правові акти», розроблений представниками харківської юридичної школи, і проект Закону «Про закони і законодавчу діяльність», розроблений київськими вченими. Обидва ці законопроекти справді спрямовані на регулювання приблизно однакового кола питань, однак це зовсім не означає, що вони «повторюють за суттю» положення один одного. Навпаки, зазначені законопроекти мають неоднакову структуру і по-різному вирішують багато питань законодавчої техніки. А от форма «редакції закону», яка давно й успішно застосовується в багатьох країнах світу, має місце там, де необхідно відшліфувати зміст прийнятих раніше законодавчих норм, не втручаючись при цьому в просторову, тимчасову або предметну сфери дії закону. Тому «нова редакція», як правило, і «повторює за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин».

Ст. 103 Регламенту регулює, можливо, найважливіший етап процедури підготовки законопроектів – етап їх експертизи. Інститут експертизи успішно діє в багатьох країнах світу. Наприклад, важливу роль він відіграє в роботі Конгресу США. Практично будь-яке рішення щодо тієї або іншої законодавчої пропозиції піддається ретельному дослідженню за участю розвинутої мережі інформаційно-аналітичних органів, які залучають за потреби провідних експертів. У Франції жоден законопроект не може бути прийнятий без висновку Державної ради, до складу якої входять близько трьохсот видатних юристів.

Експертиза законопроекту може бути правовою, лінгвостилістичною (лінгвістичною) і фінансово-економічною. Це – основні види експертизи законопроекту. Залежно від того, чи здійснюється вона структурами самого парламенту або незалежними експертами, експертиза може бути парламентською і позапарламентською. У 1992 р. в Україні навіть існував такий орган, як Державна дума, основною функцією якої була комплексна експертиза всіх нормативних актів, що виходили з-під пера законодавчої і виконавчої влади.

Регламент (ч. 2 ст. 103) говорить нам про два види експертиз: наукову (має обов'язковий характер, здійснюється при підготовці законопроекту до першого читання) і юридичну (здійснюється при підготовці до всіх подальших читань), а також про редакційне опрацювання тексту законопроекту. Всі вони мають парламентський характер, тобто здійснюються відповідними структурними підрозділами апарату Верховної Ради.

На нашу думку, практика попередньої експертизи законопроектів повинна бути значно розширена. При цьому в Регламенті необхідно закріпити положення про те, що якщо депутатом, групою народних депутатів або окремим комітетом внесений один або кілька альтернативних законопроектів, наукову експертизу доцільно проводити одночасно як за першим, так і за альтернативним проектами. У разі, якщо до моменту внесення альтернативного проекту наукова експертиза вже проведена за першим проектом або за першим і раніше внесеними альтернативними законопроектами, то тоді повинна проводитися окрема експертиза пізніше внесеного альтернативного проекту.

Важливо, щоб наукова експертиза містила в собі як аналіз і оцінку юридичних якостей проекту (правова експертиза), так і професійно-спеціалізовану експертизу за профілем проекту (економічну, фінансову, науково-технічну, екологічну, соціально-психологічну та ін.). Така комплексність дозволить підвищити якість законодавчих рішень, ефективність всієї законопідготовчої роботи.

Не слід також обмежувати проведення експертизи того або іншого законопроекту виключно парламентськими експертними установами. Ч. 3 ст. 103 Регламенту дозволяє направляти окремі

законопроекти до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців. Однак нині створюються сприятливі умови і можливості для залучення в необхідних випадках до експертизи законопроектів закордонних фахівців і міжнародних організацій (МОП, Комісія ООН з прав людини, МВФ та ін.). Важливо також передбачити в Регламенті розсилку результатів експертизи всім членам комітетів, що беруть участь у цій роботі (а не тільки головному комітету, як це зроблено в ч. 5 зазначеної статті).

Говорячи про експертизу, впадає в око одна характерна риса Регламенту. З усіх питань життя країни, що розглядаються в парламенті, тепер необхідний висновок «комітету Верховної Ради, до предмета відання якого належать питання бюджету» (іншими словами – Комітету Верховної Ради з питань бюджету). Згідно зі ч. 1 ст. 93 Регламенту кожен законопроект після його реєстрації не пізніше як у 5-денний строк направляється Головою Верховної Ради України до зазначеного комітету парламенту для «проведення експертизи щодо впливу законопроекту на доходну та/або видаткову частину бюджетів та виконання закону про Державний бюджет України в поточному бюджетному періоді». Таким чином, компетенція бюджетного комітету Верховної Ради стає справді необмеженою.

Європейська ж практика така, що для подібних цілей необхідний висновок не парламентського комітету з питань бюджету, а центрального органу виконавчої влади – Уряду країни. «Ускладнений порядок внесення так званих фінансових законопроектів, – пише В. І. Чехаріна, – пов'язаний із необхідністю втримуватися від ухвалення законів, реалізація яких веде до збільшення передбачених бюджетом видатків або до скорочення доходів» [320, с. 104]. При цьому далеко не кожний законопроект направляється до Уряду, а лише фінансові законопроекти, тобто ті, які присвячені суто фінансово-бюджетній тематиці, і тим питанням, які, як правило, вичерпно передбачені у відповідній нормі права. Такими питаннями можуть бути законопроекти про введення або скасування податків, звільнення від їх сплати, про випуск державних позик, про зміну фінансових зобов'язань держави, законопроекти, що передбачають видатки, які покриваються за рахунок державного бюджету, і т.і.

У той же час чимало питань процедурного характеру, що згадувалися в Регламенті 1994 р. поспіхом, якщо скористатися висловом М. С. Грушевського «біжучою хвилею», тепер набули свого належного розвитку. Так, істотній переробці і поліпшенню піддався розділ V Регламенту «Розгляд Верховною Радою України питань за спеціальними процедурами». Зокрема, деталізований розгляд питань про внесення змін до Конституції України, усунення Президента з поста в порядку імпічменту та ін.

На жаль, у Регламенті зовсім не враховані такі джерела парламентських процедур, як звичаї, традиції, прецеденти. Наприклад, у Франції своєрідним джерелом парламентського права служать так звані конвенції – політичні правила, обов'язкові не під погрозою застосування правових санкцій, а через можливість виникнення політичних проблем у разі їх невиконання [273, с. 82]. Якби ця практика була відбита в Регламенті, то, наприклад, так званий «Універсал національної єдності» від 3 серпня 2006 р. цілком можна було б прийняти у вигляді парламентської конвенції. На жаль, уже 25 липня 2006 р. Верховна Рада грубо порушила вимоги ст. 48 нового Регламенту (в редакції від 16.03.2006 р.), прийнявши постанову про скасування Постанови Верховної Ради від 10.01.2006 р. «Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України». Адже ч. 2 згаданої статті чітко встановлювала, що закони, постанови та інші акти Верховної Ради, що набрали чинності, скасуванням Верховною Радою не підлягають.

На жаль, конституційне забезпечення законодавчої діяльності в Україні також залишає бажати кращого. Так, уже довела свою неефективність нова редакція ст. 94 Конституції, згідно з ч. 4 якої у разі, якщо глава держави відмовляється підписати Закон навіть після подолання парламентом президентського вета двома третинами голосів, то в такому разі його невідкладно підписує Голова Верховної Ради (така ситуація склалася в ході ухвалення Закону «Про Кабінет Міністрів України» в редакції від 21.12.2006 р.). Однак згодом неодноразово виникали ситуації, коли після кулуарних домовленостей вже Голова Верховної Ради відмовлявся підписати Закон, стосовно якого було подолане президентське вето, що, зрозуміло, було брутальним порушенням процедурних вимог.

Все це переконливо доводить, що ситуація з реалізацією конституційно-правових процедур, зокрема в законодавчій сфері, залежить не стільки від бездоганності самих нормативних конструкцій, скільки від рівня правової культури суб'єктів владних відносин, їхньої готовності до виконання конституційно-правових приписів.

У цілому, фіксація законодавчої процедури в Регламенті залишає складне враження: з одного боку, зроблена спроба створити гнучку й містку систему забезпечення законодавчої діяльності, що спирається на світовий парламентський досвід і адекватну сучасним конституційним перетворенням, а з іншого – документ має на собі ту ж печатку непослідовності, непродуманості і навіть неохайності, що й багато інших актів Верховної Ради України.

### **2.3. Процедурні аспекти діяльності Конституційного Суду України та забезпечення незалежності його суддів**

Компетенція і процедура діяльності Конституційного Суду України встановлена Конституцією України й докладно деталізована у відповідному Законі. У Конституції цьому інституту присвячений розділ XII. Зокрема, у ст. ст. 150-151 визначені повноваження Конституційного Суду. До таких відносяться: 1) вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції України; 2) офіційне тлумачення Конституції та Законів України; 3) розгляд справ про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; 4) надання висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Однак 4 серпня 2006 року Верховна Рада України прийняла, а Президент підписав Закон «Про внесення змін до розділу IV «прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України». Даний правовий акт піддав корегуванню підпункт 1 пункту 3 «прикінцевих та перехідних положень» Закону про Конституційний Суд, доповнивши його положенням про те,

що юрисдикція Конституційного Суду України з питань відповідності Конституції України (конституційності) поширюється на всі закони України, крім «законів про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності». Під гаслом боротьби за збереження політичної реформи законодавчий орган втрутився у встановлену Конституцією компетенцію Конституційного Суду й істотно її обмежив. І тут виникає питання про те, наскільки така «селекція» відповідає Конституції України, іншим нормам Закону про Конституційний Суд і, що найважливіше, доктрині конституційного правосуддя в цілому. Особливо, якщо навіть у Конституційному Суді, що визнав 26 червня 2008 р. цей Закон неконституційним, не було однастайності у його оцінці (тоді були заявлені дві окремі думки).

По-перше, дивує той факт, що законодавець вніс зміни саме до «прикінцевих та перехідних положень» Закону, а не в основні статті (ст.ст. 13-14), що регламентують повноваження і межі повноважень Конституційного Суду. За своєю нормативною природою «перехідні положення» є такою частиною правового акта, що встановлює «певний перехідний період, протягом якого принципово нові положення законодавства потребують запровадження в державно-правове життя» [208, с. 790]. Отже закріплення вказаної новели в «перехідних положеннях» може означати, що така норма, наприклад, діє тільки з певного часу або, навпаки, до певного моменту. Однак нова редакція підп. 1 п. 3 «прикінцевих та перехідних положень» не містила ніяких вказівок щодо цього. Вона сформульована також, як і звичайна правова норма, не обмежена ні в часовому, ні в просторовому межах дії. А це, як ми з'ясували, суперечить самій природі «перехідних положень».

По-друге, при внесенні змін до будь-якого правового акта необхідно забезпечити повноту регулювання, без якої майбутнє регулювання не зможе бути до кінця ефективним. Так, будь-яка законодавча новела повинна органічно інтегруватися в текст акта, погоджуватися з чинними нормами, не бути суперечливою і не містити повторень. Якщо Конституція передбачає інше регулювання порівняно із внесеними до закону або підзаконного акта змінами, то останні повинні бути або скасовані, або до них потрібно внести відповідні корективи. Чинна Конституція України (ч. 2 ст. 147, ч. 1



ст. 180, ст. 152), а також ст.ст. 13-14 Закону про Конституційний Суд не передбачають ніяких виключень з юрисдикції Конституційного Суду на зразок тих, які були внесені Законом від 4 серпня.

По-третє, слід пам'ятати, що контроль за конституційністю законів (зокрема законів про внесення змін до Конституції) буває двох видів: попереднім і наступним. «Контроль, – пише французький конституціоналіст Ж.-П. Жакке, – може здійснюватися або до набрання законом чинності (контроль *a priori*), або після (контроль *a posteriori*)» [76, с. 117]. Попередній контроль покликаний не допустити набрання сили того закону, який не відповідає Конституції. Так, у Франції жоден законопроект не може бути ухвалений без позитивного висновку Державної ради, до складу якої входить біля трьохсот видатних юристів. Аналогічні форми конституційного контролю існують у Португалії, Румунії, інших країнах світу [184, с. 199].

Однак крім попереднього конституційного контролю існує і наступний конституційний контроль. При ньому орган судового конституційного контролю перевіряє на відповідність конституції закони, що набрали чинності і, отже, які на момент перевірки вже діяли протягом певного (інколи досить тривалого) часу. Саме ця система діє в багатьох країнах. «Конституційні суди в Європі і не тільки в Європі існують для того, – пише екс-суддя Конституційного Суду РФ Т. Г. Моршакіна, – щоб перевіряти відповідність демократичної конституції прийнятих законів» [191].

Перевага цього виду контролю полягає в тому, що під час його ніколи не пізно виправити помилку законодавця, сказати йому «ні». «Виявляючи неконституційні положення чинних законів, визнаючи їх такими, що не мають юридичної сили, Конституційний Суд виконує тим самим функцію «негативного законодавця», спрямовує роботу парламенту на створення більш якісних законів, насамперед з погляду відповідності Конституції країни. Приймаючи ж рішення про конституційність закону або окремі його положення, Суд сприяє усуненню перешкод у його реалізації» [50, с. 26]. На думку В. Є. Чиркіна і Т. Я. Хабрієвої, органу конституційного контролю доцільно надати право і попереднього, і наступного контролю. Питання для попереднього і наступного контролю слід визначити в Конституції [313, с. 308].

В Україні на сьогодні попередній контроль здійснюється тільки щодо проектів міжнародних договорів або, як говорить закон, «тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість» (ч. 1 ст. 151 Конституції України) і щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України (у порядку ст. 159 Конституції). Здавалося б, Конституційному Суду досить перевірити такий законопроект один раз, винести відповідний висновок, і питання про його конституційність буде вирішено раз і назавжди.

Однак сьогоднішня конституційно-правова дійсність набагато складніша, непередбачуваніша, «хитріша», ніж норми конституційного права. Так, у ході здійснення політичної реформи 2004 року Верховна Рада України направила до Конституційного Суду низку законопроектів про внесення змін до Конституції України для їх з'ясування відповідності Конституції. Однак той законопроект, що в остаточному підсумку був прийнятий 8 грудня 2004 р., істотно відрізнявся від законопроектів № 4180 і № 4105, що пройшли крізь «сито» Конституційного Суду. Фактично остаточний варіант ухвалених змін ніколи не надходив до органу конституційної юрисдикції для проведення встановленої законом перевірки.

Також необхідно враховувати, що ч. 2 ст. 152 Конституції України і ст. 15 Закону про Конституційний Суд як підставу для визнання закону та інших правових актів неконституційними передбачає порушення встановленою Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Очевидно, що навіть законопроект про внесення змін до Конституції України не застрахований від того, що порядок його розгляду, ухвалення або набрання чинності буде порушений. Так, ч. 4 ст. 6.7.4 раніше чинного Регламенту Верховної Ради України передбачала, що під час розгляду конституційних законопроектів (а законопроект, ухвалений 8 грудня 2004 р., безумовно, був таким) голосування здійснюється «окремо щодо кожної структурної частини в зазначеній послідовності після обговорення їх повноти, за відсутності суперечностей і невідповідностей» [242, с. 98]. Відомо, що 8 грудня 2004 р. в українському парламенті не було не тільки голосування щодо кожної структурної частини запропонованого законопроекту,

але й сам цей законопроект ухвалювався «у пакеті» з іншими законопроектами № 3207-1 і № 6372-д.

Отже, у Конституційного Суду ні в якому разі не можна відбирати процедуру подальшого конституційного контролю за законами про внесення змін до Конституції України. Це одна з найважливіших гарантій того, що в умовах політичної і правової нестабільності норми Основного Закону ніколи не будуть сформульовані таким чином, щоб обмежувати права приватних осіб. Не випадково, що у своєму Рішенні від 26.06.2008 р. (справа про повноваження Конституційного Суду України) Конституційний Суд зазначив, що «відсутність судового контролю за процедурою розгляду та ухвалення конституційних змін, визначеною у розділі XIII Конституції, може мати наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України» [263].

Підпункт 1 пункту 3 «заключних і перехідних положень» Закону про Конституційний Суд сформульований таким чином, що юрисдикція Конституційного Суду не поширюється тільки на ті закони про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності. Отже, можна стверджувати, що коли закон про внесення змін до Конституції України пройшов всі стадії передбаченою Конституцією процедури, але ще не набув чинності, то юрисдикція Конституційного Суду на нього поширюється. Однак у чинному законодавстві, на відміну, скажімо, від законодавства РФ, не передбачений строк, протягом якого подібний закон набуває чинності. Можливо, тут можна керуватися загальним правилом, закріпленим у ст. 94 Конституції України, відповідно до якого закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом. Так, Закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року набував чинності частково з 1 вересня 2005 року, частково – з 1 січня 2006 року. Здавалося б, строк достатній для того, щоб оскаржити такий закон у порядку конституційного судочинства. Однак, припустимо, що, по-перше, подальші зміни до Конституції можуть набрати чинності через набагато менший термін, а, по-друге, іноді тільки після того, як закон почав діяти, «працювати», виявилися його недоліки

й слабкі сторони. У такому разі саме й потрібне гнучке і своєчасне рішення Конституційного Суду.

Чи правомірне скасування Конституційним Судом Закону від 4 серпня, яке відбулося 26.06.2008 р. ? З одного боку, це суперечить старовинному принципу класичної римської юриспруденції *peto debet esse iudex in propria causa* – «ніхто не може бути суддею у власній справі», з іншого – ні Конституція, ні чинне законодавство про конституційне судочинство не містять яких-небудь заборон для Конституційного Суду скасовувати закони, ухвалені щодо нього. У законодавстві не міститься також критеріїв для поділу законів на ті, при оцінці яких Конституційний Суд може підмінити законодавця, і на ті, при оцінці яких така підміна неможлива. Тим більше, що подібні прецеденти вже траплялися. Так, підпункт 2 пункту 3 «прикінцевих та перехідних положень» Закону про Конституційний Суд був визнаний частково неконституційним Рішенням Конституційного Суду України від 23.06.1997 р. Така ж доля спіткала й підпункт 1 пункту 3 «прикінцевих та перехідних положень» зазначеного Закону.

Необхідно також мати на увазі, що згідно зі ст. 2 Закону про Конституційний Суд гарантування верховенства Конституції виступає як єдине завдання Конституційного Суду. Закон же тільки регулює засоби і методи його здійснення. Тому Конституційний Суд пов'язаний з цим Законом лише настільки, наскільки діє презумпція його відповідності Конституції. Отже, можливість перевірки Судом конституційності Закону про Конституційний Суд, зокрема підпункту 1 пункту 3 «заклучних і перехідних положень», є цілком правомірною.

Тому по-справжньому турбує дещо інше. Останнім часом Конституційний Суд України сам став давати приклади явних правозастосовних помилок. Досить згадати Рішення Конституційного Суду України від 25.12.03 р., що формально дозволило колишньому Президентові Л. Д. Кучмі балотуватися на третій строк. Багато в чому це залежить від того, що самі судді Конституційного Суду не в змозі перебороти політичну заангажованість, що, в свою чергу, має місце тому, що в українській політиці існує в корені неправильне уявлення про роль і призначення органу конституційної юрисдикції. Конституційний Суд – це не зібрання партійних

юристів, представників інтересів тих або інших політичних структур, а незалежна судова інстанція. Саме тому Конституційний Суд України не є органом парламенту, на відміну, скажімо, від Комітету конституційного нагляду, що був органом Верховної Ради СРСР.

Вважаємо, що в новій Конституції і, можливо, новій редакції Закону про Конституційний Суд з метою підвищення вимог до суддів цього органу доцільно передбачити положення аналогічне тому, що міститься в ст. 8 Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації», а саме: суддя Конституційного Суду повинен мати «бездоганну репутацію» і «загально визнану високу кваліфікацію в галузі права» [312, с. 6]. Доцільно також розробити окремий Регламент, що встановлює процедури підбору кадрів і призначення на посаду суддів Конституційного Суду. Таке положення певною мірою перешкоджало б ситуації, за якої до Конституційного Суду потрапляють далеко не найкращі юристи країни, за якої, як писав Ст. Єжі Лец, «необізнані змушені диктувати». Здається, саме на цьому Верховній Раді необхідно зосередити свою увагу в майбутньому.

Разом з тим проблеми процедурного характеру, що виникають у діяльності Конституційного Суду, аж ніяк не вичерпуються розглянутою колізією. Як відомо, надзвичайно гостру полеміку серед правозастосувачів і наукової громадськості спровокувала процедура звільнення суддів Конституційного Суду України. Річ у тому, що відповідно до нової редакції п. 26 ст. 85 і п. 22 ч. 1 ст. 106 Конституції України Верховна Рада і Президент призначають на посади й звільняють з посад по третині складу Конституційного Суду (раніше вони лише призначали суддів, а рішення про їх звільнення з посад ухвалювалися самим Конституційним Судом, а у випадках, передбачених п. п. 4, 5 ст. 23 Закону України «Про Конституційний Суд України» – Верховною Радою України). При цьому відповідні норми Закону залишилися незмінними, в результаті чого знову утворилася колізія між положеннями Конституції і згаданого Закону. На перший погляд, виходячи із правила «у разі суперечності застосовуються норми, що мають більш високу юридичну силу», керуватися треба нормами Основного Закону. Однак парадоксальність ситуації полягає в тому, що в цьому разі норми Закону про Конституційний Суд виявилися «більш» конституційними, тоб-

то такими, що здебільшого відповідають принципам конституційного судочинства, ніж норми Конституції України в редакції від 08.12.2004 р.

Хочеться підкреслити, що названа проблема має аж ніяк не академічний інтерес. Як відомо, протягом квітня-травня 2007 р. Президент України підписав низку Указів про дострокове звільнення суддів Конституційного Суду України В. Г. Пшеничного, С. Р. Станік і В. І. Іващенко у зв'язку з порушенням ними присяги. У результаті цього В. Г. Пшеничний і В. І. Іващенко через деякий час були змушені офіційно припинити свої повноваження, а С. Р. Станік, наскільки можна судити з опублікованих Рішень Конституційного Суду, припинила їх *de facto*. Не зайвим буде нагадати, що вищезгадані судді, зокрема суддя-доповідач С. Р. Станік, були звільнені Президентом саме в момент розгляду ними справи про конституційність його Указів щодо розпуску Верховної Ради України 5-го скликання.

Не є таємницею, що одним із найважливіших принципів конституційного правосуддя, так само як і правосуддя взагалі, є принцип незалежності суддів. Він знайшов своє закріплення як на рівні Основного Закону (у ст.ст. 126 і 149), так і на рівні поточного законодавства (ст. 14 Закону «Про судоустрій України» і ст. 4 Закону «Про Конституційний Суд України»). І це зрозуміло. «Незалежність суддів всіх судів, включаючи Конституційний, – пише Т. Г. Морщакова, – об'єктивно пов'язана із принципом поділу влади, який припускає, що органи судової влади самостійні, а також зі суттю правосуддя як методу здійснення судової влади» [190, с. 122]. У діяльності Конституційного Суду принцип незалежності набуває особливої значущості ще й тому, що його судді можуть своїм рішенням позбавити юридичної сили акти тих, хто висунув їх на посади суддів, подав їхні кандидатури для призначення і, в остаточному підсумку, призначив. Тому без забезпечення справжньої незалежності його членів існування Конституційного Суду, здебільшого, втрачає сенс.

Не випадково, Закон «Про Конституційний Суд України» (ст. 23) і Регламент Конституційного Суду (розд. X) встановили особливу, ускладнену процедуру звільнення судді Конституційного Суду України з посади. Відповідно до неї у разі порушення суддею присяги:

1) президент як ініціатор звільнення надсилає подання до Верховної Ради України про розгляд питання про порушення присяги суддею Конституційного Суду; 2) на пленарному засіданні парламент розглядає відповідне подання Президента й ухвалює рішення про звернення до Конституційного Суду України про проведення ним відповідної перевірки; 3) постійна комісія Конституційного Суду України з питань регламенту та етики приймає відповідне рішення та подає його на розгляд Конституційного Суду; 4) голова Конституційного Суду України скликає засідання, на якому приймається рішення не менш чим дванадцятьма суддями про наявність підстав (або їх відсутності) щодо звільнення з посади відповідного судді Конституційного Суду; 5) судді Конституційного Суду України, стосовно якого порушено питання про звільнення з посади, надається можливість викласти свої пояснення Конституційному Суду усно або письмово; 6) інформація про рішення Конституційного Суду України про звільнення судді направляється на розгляд до Верховної Ради України у триденний строк від дня прийняття рішення; 7) Верховна Рада України на своєму засіданні знову розглядає питання про звільнення з посади судді Конституційного Суду України й шляхом голосування (не менш 226 депутатів) ухвалює відповідне рішення. Якщо це рішення позитивне, то згідно зі ч. 3 ст. 6 Закону «Про Конституційний Суд України» повинен бути призначений новий суддя, стосовно якого також існує своя процедура призначення і вступу його на посаду. У нашому випадку, С. Б. Гавриш і В. В. Костицький, призначені на вакансії суддів, так і не приступили до виконання судових обов'язків, а Укази про їхнє призначення то зникали, то знову з'являлися у відкритій комп'ютерній мережі. Через рік, 4 лютого 2008 р., Президент взагалі призначив трьох нових суддів, які склали присягу 3 червня 2008 р.: Ю. В. Бауліна, С. Л. Вдовіченка та Ю. І. Нікітіна [докладніше див.: 314].

Юридично оцінюючи цю ситуацію, необхідно, на наш погляд, керуватися таким. Незалежність суддів Конституційного Суду України виступає необхідним елементом їхнього правового статусу. Наведена вище ускладнена, багатоступінчаста процедура саме і є юридичним засобом, що забезпечує реалізацію цього принципу. Інакше, він був би просто «добрим наміром законодавця» (Р. З. Лівшиць). Залучення до цієї процедури декількох суб'єктів (Прези-

дента, Верховної Ради України, самого Конституційного Суду) якщо не виключає повністю, то принаймні зводить до мінімуму можливість будь-якої сваволі стосовно суддів. Надання ж Президенту України і Верховній Раді України права в будь-який момент звільняти з посад суддів Конституційного Суду України фактично робить останніх його заручниками, створює об'єктивну правову основу для того, щоб судді (принаймні ті з них, які призначені за парламентською або президентською квотами) підкорялися не Конституції, а особисто главі держави і парламенту, справедливо побоюючись у будь-який момент бути звільненими зі складу Суду. У результаті суддя Конституційного Суду України стає залежним набагато більше, ніж будь-який суддя місцевого суду.

Між іншим, поява такої норми в Конституції України є свідченням того, що феномен «правопорушуючого законодавства» в нашій країні характерний не тільки для підзаконних актів або навіть законів, але вже впритул наблизився до Конституції. Це приховує в собі можливість виправдання будь-якого реакційного припису бюрократичної машини, одягненого в конституційну форму. Подібна ситуація, безсумнівно, свідчить про своєрідний «конституційний Чорнобиль» (М. Д. Сирота), який переживає сьогодні наше суспільство.

Тому єдиним виходом із ситуації, яка склалася, було б визнання знову-таки Конституційним Судом Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. неконституційним (хоча б у частині п. 26 ст. 85 і п. 22 ч. 1 ст. 106) і відновлення тим самим status quo щодо процедури звільнення суддів Конституційного Суду із посад. Однак для цього необхідна відповідна воля не тільки Конституційного Суду, але й Президента і Верховної Ради. Тому що вони будь-коли зможуть задіяти механізм, передбачений вказаними статтями, щодо того судді, чия позиція їм здається незручною. Отже, складається своєрідне замкнуте коло.

Не менш обтяжливою видається ситуація і з процедурою формування Конституційного Суду. Як відомо, 18 жовтня 2005 р. завершився строк повноважень десяти суддів, включаючи його голову М. Ф. Селівона. Інші три судові посади на той момент уже були вакантними. У результаті цього Конституційний Суд припинив свою діяльність, оскільки для проведення пленарного засідання

необхідний кворум у дванадцять суддів. Новий склад Конституційного Суду прийняв присягу тільки 4 серпня 2006 р. Як бачимо, майже рік єдиний орган конституційної юрисдикції в нашій країні не діяв. Провиною цьому був не тільки «суб'єктивний фактор» (зокрема відповідна діяльність Верховної Ради України і її Голови), але й багато в чому недосконалість самого порядку призначення суддів Конституційного Суду. Це питання досить докладно проаналізовано у висновку Венеціанської комісії від 26.06.2006 р. [див.: 46]. Якщо підсумувати його найбільш важливі положення, то матимемо таку картину.

За першого варіанту, суддя Конституційного Суду України продовжує обіймати свою посаду й після завершення строку своїх повноважень доти, доки його спадкоємець не стане на посаду. Такий механізм на сьогодні діє в Болгарії, ФРН, Португалії, Іспанії, країнах Балтії і навіть у РФ. Він уже довів свою ефективність, незважаючи на те, що його буде недостатньо у разі відсутності судді за станом здоров'я або у зв'язку зі смертю. Однак таких випадків в українській політико-правовій практиці поки що не було (за винятком, зрозуміло, Л. П. Юзькова).

Другим варіантом є ситуація, за якої процедура відбору до складу суддів Конституційного Суду здійснюється заздалегідь, принаймні за місяць (Румунія) або за три місяці (Угорщина). Але така ситуація аж ніяк не гарантує того, що той або інший орган державної влади, що бере участь у процедурі формування Суду, врешті-решт не буде перешкоджати прийняттю присяги цим, навіть заздалегідь підготовленим суддею.

Найбільш оптимальною Венеціанська комісія вважає процедуру, за якої у тому разі, якщо один із трьох уповноважених органів не призначив суддів упродовж визначеного строку, повноваження призначення цих суддів переходять двом іншим інституціям порівно. Тим часом, в українських політико-правових рамках можлива ситуація, при якій одному з учасників даної процедури, насамперед Верховній Раді України, буде штучно створена ситуація, за якої вона буде не в змозі це зробити (наприклад, у разі розпуску). Тоді Президент і, за влучним висловом А. О. Собчака, «агресивно-слухняний» з'їзд суддів моментально скористаються цією ситуацією. Тому найбільш оптимальною все ж таки видається процеду-

ра, коли чинний суддя Конституційного Суду України виконує свої обов'язки доти, доки його послідовник не стане на посаду.

І ще про одне. Останнім часом у науковій літературі всі частіше звучать пропозиції про вдосконалення процедури виконання рішень Конституційного Суду України. Ні для кого не секрет, що це справді важлива й актуальна проблема. Так, ще 07.07.1998 р. Конституційний Суд України в п. 2 резолютивної частини свого Рішення в справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України встановив, що народний депутат України не має права голосувати за іншого народного депутата на засіданні Верховної Ради України. Однак уже протягом десяти років ця ганебна практика продовжує існувати. Не випадково, багато вчених-юристів стверджують про необхідність розробки спеціальної процедури виконання рішень Конституційного Суду України.

У зв'язку з цим існує небезпека того, що, розробляючи нову редакцію Конституції України, Закону «Про Конституційний Суд України» або Конституційно-процесуального кодексу, український законодавець, який давно й ґрунтовно засвоїв, за висловом В. В. Речицького, «талант копіюста» [246, с. 135], може піти тим же шляхом, яким пішов російський законодавець. Так, 31 грудня 2001 р. набула чинності нова редакція ст. 80 «обов'язок державних органів і посадових осіб привести закони та інші підзаконні акти у відповідність із Конституцією Російської Федерації у зв'язку з рішенням Конституційного Суду» Федерального конституційного закону "Про Конституційний Суд РФ", згідно з якою відповідні органи протягом визначеного строку зобов'язані привести свої акти у відповідність із рішенням Конституційного Суду. Але правозастосовна практика Росії йде тим шляхом, що поки поправка до тих або інших актів не внесена, рішення Суду можна не виконувати [докладніше див.: 189]. Іншими словами, рішення Конституційного Суду РФ ніби позбавляється своєї самодостатності. Важливо не допустити аналогічної помилки при розробці конституційного законодавства в Україні. У цей час в українському законодавстві (ст. 73 Закону «Про Конституційний Суд України» і ч. 2 ст. 152 Конституції України) чітко встановлено, що закони, інші правові акти або їх окремі положення втрачають чинність з дня ухвален-

ня Конституційним Судом рішення про їх неконституційність. І це правильно. Тим часом, цю норму необхідно було б доповнити положенням про те, що у разі виникнення прогалини в правовому регулюванні внаслідок визнання нормативного акта неконституційним безпосередньо застосовується відповідне Рішення Конституційного Суду. Таке закономірне, безсумнівно, сприяло б більше чіткій процедурі виконання Рішень Конституційного Суду.

Зрозуміло, розглянуті проблеми не вичерпують усього спектру спірних процедурно-процесуальних моментів, що існують у діяльності українського органу конституційної юрисдикції. Серед найбільш гострих проблем слід зазначити насамперед відсутність чітких критеріїв при вирішенні питання про порушення конституційного провадження, недостатньо чітке формулювання ст. 94 Закону «Про Конституційний Суд України» (підстава для конституційного звернення), системне зловживання ст. 19 зазначеного Закону, коли судді Конституційного Суду фактично перекладають левову частину своєї роботи на наукові установи, що змушені, у свою чергу, готувати для Суду численні «висновки» і низку інших процедурних проблем, які ще чекають свого дослідження.

#### **2.4. Процедури розв'язання державно-правових конфліктів**

Численні конфлікти, що виникають у політико-правовій сфері сучасної України, викликають необхідність подальшої розробки ефективних процедур їх розв'язання. Завдання полягає в тому, щоб, як правильно зазначив В. С. Нерсесянц, здійснити перехід від «неправової (і безпосередньо такої, що не розв'язується правовими засобами) ситуації конфлікту до правової ситуації, від невизначеного, хаотичного, неформалізованого і, по суті, силового конфлікту до юридично вирішеного, формалізованого, впорядкованого і, отже, юридично розв'язаного спору» [194, с. 50]. Завдяки визначеним процедурам, які в літературі іноді називають колізійними, відбувається своєрідне логарифмування, юридизація конфліктів, обумовлених нескінченним, невичерпним різно-

маніттям інтересів учасників конституційно-правових відносин [докладніше про об'єктивну обумовленість конфліктів у праві див.: 16, с. 175-190].

Під державно-правовим конфліктом традиційно розуміють зіткнення (у В. П. Казимирчука – «протиборство сторін із суперечливими інтересами» [98, с. 589]), пов'язане з: а) особливим складом суб'єктів цього конфлікту (народ, владні структури, регіони, політичні партії, інші формування); б) особливими об'єктами конфлікту (суверенітет держави, територія, поділ управлінських повноважень, дії владних структур тощо); в) досить істотними наслідками розв'язання чи нерозв'язання конфлікту; г) вирішенням принципових питань державотворення, визначенням пріоритетів розвитку суспільства і держави [278, с. 79-80; 305, с. 176]. Державно-правові конфлікти виникають як з приводу конституційно-правових норм, так і не з їх приводу, але сторони, які сперечаються, можуть наводити конституційно-правові доводи, обґрунтовуючи свою правоту.

Як зазначав Ю. М. Тодика, формами прояву таких конфліктів можуть бути: відчуження громадян від влади; масові порушення конституційного законодавства різними суб'єктами державно-правових відносин; поширення правового нігілізму, неповага до Конституції, інших конституційних актів; політична пасивність населення, абсентеїзм; відкриті виступи населення проти влади; дискримінація груп громадян за національною ознакою та багато інших негативних явищ [302, с. 18].

Як правило, найнебезпечнішими вважаються конфлікти між виконавчою і законодавчою гілками державної влади [див., напр.: 44, с. 15]. Але насправді в Україні не меншу напруженість створюють зіткнення між Президентом, що формально не належить до жодної з гілок, і парламентом, між Кабінетом Міністрів України, сформованим здебільшого Верховною Радою, і місцевими органами виконавчої влади, як і раніше, відповідальними перед Президентом, між парламентськими більшістю і опозицією і навіть між окремими членами Уряду. При цьому нерідко порушуються основні конституційні принципи народовладдя (ст. 5 Конституції України), поділу влади (ст. 6), суворой пов'язаності органів публічної влади правом (ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19).

Однією з головних причин цього є те, що, на наш погляд, в українському конституційному законодавстві немає розгалуженої системи методів запобігання і «мирного» розв'язання таких конфліктів. Вони навіть ще не стали об'єктом конституційного нормування, хоча процедури подолання різноманітних розбіжностей досить детально відпрацьовані в цивільному, господарському, корпоративному, деяких інших галузях вітчизняного права. Добре розвинені процедури розв'язання міжнародно-правових і, особливо, трудових суперечок, про що свідчить наявність окремого Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 03.03.1998 р. і низки прийнятих нормативних актів, створення Національної служби посередництва і примирення.

На жаль, у рамках конституційного права, яке апріорно визнається провідною правовою галуззю, процедур проведення консультацій, переговорів і пошуку взаємовигідних рішень дуже мало. Не інституціоналізовані вони належним чином і на підзаконному рівні. Разом з тим у державознавчій доктрині і, загалом, юридичній конфліктології таких процедурних механізмів розроблено чимало. Великий досвід у цій сфері накопичений також у політико-правовій практиці США і країн ЄС, звернення до якої становить особливий дослідницький інтерес. Як зазначає в цьому зв'язку А. П. Гетьман, «не всі конфлікти можуть бути врегульовані за допомогою права, але саме право завдяки своїй універсальності та обов'язковості для всіх виступає сьогодні як найвпливовіший і найпоширеніший засіб їх регулювання» [57, с. 171].

Професор Б. М. Лазарев поділяв всі державно-правові конфлікти на такі, що: а) розв'язуються самими сторонами, які сперечаються, на основі так званих узгоджувальних (примирливих) процедур; б) розв'язуються якимось третім органом, який вони можуть самі сформувати або звернутися до нього, якщо такий орган існує; в) розв'язуються владним, наказним шляхом [150, с. 21]. Така класифікація способів розв'язання зазначених конфліктів видається нам оптимальною.

Відповідно до цієї класифікації можуть бути виділені три основних види процедур розв'язання державно-правових конфліктів: а) узгоджувальні процедури; б) арбітражні процедури; в) наказні процедури з наступним поділом на судові і адміністративні. Сюди

також слід віднести й так звані неформальні процедури, серед яких можна виділити систему інформування і взаємного зв'язку (наприклад, у Бельгії широко розповсюдженою є процедура, за якої владні структури, особливо виконавча та законодавча гілки влади, взаємно інформують один одного про проекти нормативних актів і рішень, що готуються); використання кулуарного спілкування між лідерами політичних груп, що конфліктують, і т.і.

Для арбітражних процедур характерним є те, що для розв'язання спору самі сторони вибирають себе одного (або декількох арбітрів), що розв'язує їх справу на користь одного з них. У державно-правовій сфері своєрідним арбітром може виступати президент, зокрема, у спорах між губернаторами, суперечках між законодавчою і виконавчою владами і т.і. У Конституції Франції президент прямо названий «арбітром», що повинен забезпечувати баланс інтересів між конституційними гілками влади.

Арбітражні процедури можуть бути досить різноманітними. Зокрема, виділяють арбітраж обов'язковий, рекомендаційний, обмежений і арбітраж «остаточної пропозиції». При обов'язковому арбітражі арбітр ухвалює рішення, що має обов'язкову, беззастережну силу для сторін. При рекомендаційному арбітражі він ухвалює рішення, що має рекомендаційний характер, тобто такий, що не має обов'язкової сили. При обмеженому арбітражі сторони заздалегідь мають домовитися про межі діяльності арбітра, виявити ті питання, на які його компетенція не буде поширюватися. І, нарешті, при арбітражі «остаточної пропозиції» сторони повинні надати арбітру свої варіанти вирішення справи, з яких арбітр повинен вибрати більш, на його думку, справедливий. Важливо, що в останній процедурі арбітр немає правомочностей щось змінювати у цих рішеннях. Він повинен тільки вибрати більш прийнятне з його наданих. Слід зауважити, що у конституційно-правових відносинах на відміну, наприклад, від діяльності третейських судів у господарському праві, немає чітко визначених ситуацій, за яких слід застосовувати той чи інший різновид арбітражних процедур. Отже, в даному разі суб'єкти державно-правових відносин в змозі вибрати його на власний розсуд.

Не менш важливого значення набувають так звані наказні процедури. Тут певний орган вирішує конфлікт владним, наказним,

певною мірою навіть примусовим шляхом. Ці процедури представлені двома важливими різновидами: судовою (у конституційному праві це - конституційне судочинство) і адміністративною процедурами, що застосовується тим або іншим владним органом. Конституційні Суди в особливій процесуальній формі розглядають суперечки між органами влади і адміністративними утвореннями, відмінюють акти, що не відповідають Конституції, тлумачать ті положення правових актів, з приводу яких виникають конфлікти. А от при застосуванні адміністративних процедур конфлікт вирішує владна інстанція. Наприклад, посадова особа, чії дії спричиняють конфліктогенність, може бути відправлена у відставку і, таким чином, конфлікт буде розв'язано. Так, наприкінці 2004 р. Президент Л. Д. Кучма був вимушений відправити у відставку декількох голів обласних державних адміністрацій, чії дії під час президентських виборів викликали особливе обурення громадськості.

Але, на наш погляд, особливий дослідницький інтерес становлять узгоджувальні процедури. Необхідною передумовою для їх застосування служить визнання того факту, що хоча певні суб'єкти конституційно-правових відносин і мають суперечливі інтереси в тій або іншій сфері державно-правового життя, але, незважаючи на це, вони виражають добровільну згоду здолати ці суперечки спільно. Саме ця ознака відрізняє узгоджувальні процедури від інших видів колізійних процедур. У цьому разі вирішення (ситуація *ex post*) або запобігання державно-правовому конфлікту (ситуація *ex ante*) здійснюється або безпосередньо самими сторонами шляхом проведення переговорів, або за участю незалежного, нейтрального посередника, що сприяє сторонам у досягненні згоди (так зване посередництво або медіація). Метою узгоджувальних процедур є досягнення консенсусу, тобто такого рішення, проти якого ніхто не заперечує. Як писав В. С. Нерсисянц, «бажаної згоди в ситуації конфліктуючих інтересів і цілей можна досягти не через відмову від розбіжностей, не шляхом підпорядкування одних інтересів іншим, а у формі правового компромісу і належного правового задоволення всіх правомірних вимог» [194, с. 55]. При використанні ж інших процедур, особливо примусового характеру, одна зі сторін, як правило, програє або, у всякому разі, нічого не виграє. Тому

узгоджувальні процедури вважаються найбільш сприятливим і бажаним засобом пом'якшення суперечностей у конституційно-правовій сфері.

Між іншим, не всі дослідники дотримуються думки про необхідність закріплення в конституційному законодавстві узгоджувальних процедур. Так, Ю. Г. Барабаш вважає, що їх конституційне закріплення необхідне тільки в тому разі, якщо в політичному житті країни є відповідна традиція. У протилежному випадку, подібні конституційні процедури відіграватимуть лише формальну роль [19, с. 52]. Цікаво, що відомий французький політик Ж. Камбон прямо протиставляв мистецтво переговорника мистецтву юриста. «Застосування законів та їх тлумачення, – писав він, – потребують певної суворості, що погано мириться з емпіризмом політики. Зважати на обставини, цікавитися суспільною думкою, схилитися перед необхідністю, враховувати більш віддалені наслідки свого рішення, терпіти навіть несправедливість, щоб уникнути більш значного нещастя – для всього цього потрібен розум, що у своїх рішеннях не спирається винятково на букву закону» [100, с. 18]. У свою чергу, Г. Лаутерпахт попереджав про небезпеку «довіряти завдання розв'язання серйозних суперечностей неперевіреному погоджувальним комісіям» [цит. за: 240, с. 58].

Вважаємо, що фіксація узгоджувальних процедур у конституційному праві не тільки можлива, але й об'єктивно необхідна. По-перше, необхідність застосування узгоджувальної процедури дозволить сторонам яскравіше, зрозуміліше визначити свою позицію зі спірних питань і ще раз зрозуміти позицію протилежної сторони. По-друге, завжди зберігається шанс того, що компроміс буде-таки досягнутий. Так, підписання Конституційного договору 1995 р. або Універсалу національної єдності 2006 р. дало можливість на якийсь період пом'якшити нагнітання суперечностей між Президентом і парламентом. По-третє, нормативне закріплення цього виду колізійних процедур буде сприяти поступовому формуванню в Україні відповідної традиції мирного розв'язання політичного конфлікту шляхом переговорів і консультацій. По-четверте, при такому підході аж ніяк не втрачають свого значення і так звані неформальні процедури, які повинні доповнювати, але не підмінювати процедури юридичні, як це часто трапляється в Україні. Таким



чином, правовий шлях розв'язання конфліктів повинен послідовно впроваджуватися у свідомість.

Однією із найпоширеніших процедурно-правових форм розв'язання конфліктних ситуацій є посередництво (медіація), яка швидко прогресує в усьому світі протягом останніх декількох років. «Вона дозволяє зберегти час і заощадити кошти, необхідні для судового розгляду суперечки, встановити необхідні контакти між сторонами, передавати через посередника пропозиції сторін одна одній. У тих випадках, коли одна або обидві сторони суперечки охоплюють численних суб'єктів, посередник допомагає їм скоординувати свої дії» [11, с. 202-203].

Викладене цілком стосується конституційного права. Чим відповідальніше його суб'єкти, насамперед владні структури, усвідомлюють свої обов'язки стосовно громадян, чим більше вони зацікавлені в нормальному і конструктивному режимі взаємодії один з одним, тим з більшою увагою і повагою вони ставляться до будь-якої можливості залагодити розбіжності, не вдаючись, за словами З. М. Черніловського, до «великовагомої архаїки» конституційного або адміністративного судочинства, і тим з більшою готовністю співробітничать із тими, хто сприяє їм у досягненні цієї мети. І навпаки, навмисне ускладнення і затягування процедури медіації (так само як й інших процедур розв'язання державно-правових конфліктів), відсутність сталих юридичних гарантій і механізму виконання досягнутих домовленостей, нестійкість, невизначеність правового статусу самого посередника, створення штучних перешкод на його шляху – все це, звичайно, свідчить про негативне, зневажливе ставлення власті предрержащих до конституційного принципу поділу влади, виконання ними нормативних приписів у різних видах діяльності і, як результат, забезпечення прав людини у власній країні. Адже, як зазначає Т. Г. Морщакова, «розмежування компетенції між різними гілками влади, врівноважування повноважень цих гілок має одну єдину мету – захист прав і свобод людини» [191].

Процедура посередництва своїм корінням сягає далекої давнини. Так, у Давньому Римі як посередник між метрополією і завойованими провінціями, а також між їхніми жителями, виступав перерінський претор [318, с. 14]. Не будемо забувати, що в той період

широко практикувався так званий «камеральний» розгляд судових суперечок, тобто вдома у судді, що сприяло не тільки пом'якшенню відомої суворості судових процедур, але й давало можливість судді виступати в ролі посередника, який прагне примирити сторони [318, с. 41].

Слід підкреслити, що в Давній Русі інститут посередництва був поширений саме в державно-правових відносинах. Річ у тому, що через постійні міжусобиці багато князівств конфліктували між собою. Як указували С. В. Бахрушин і Є. О. Космінський, у деяких випадках посередником виступав митрополит, в інших – сторонам, що сперечаються, надавалося право «іхати їм на третій, кого собі оберуть, там, ідучи, перемовляться» [цит. за: 24, с. 143]. Примітно, що в цитованому фрагменті з давньоруського літопису дуже влучно передана сама сутність посередництва – наявність якогось «третього», що сприяє розв'язанню суперечки, і спільний, обопільний вибір його конфліктуючими учасниками.

У наш час процедура посередництва набула широкого поширення в багатьох приватно-правових галузях, а також у цивільному, господарському і навіть кримінальному судочинстві (в останньому – у рамках так званого відновлювального правосуддя). У трудовому праві України вже близько десяти років функціонує інститут незалежного посередника. Серед галузей публічно-правового циклу найбільш успішно вказана процедура діє в міжнародному праві. Здається, що настав час застосувати напрацьований теоретичний і практичний арсенал по відношенню до конституційно-правової дійсності, конституційно-правових відносин, де, як відомо, різко збільшилася кількість зіткнень і конфліктних ситуацій.

Безперечно, найбільш сприятливою узгоджувальною процедурою є прямі переговори між сторонами. Але не завжди їм вдається налагодити переговорну процедуру, не завжди вдається успішно завершити переговори. Проте світова політико-правова практика виробила ефективний інститут сприяння сторонам у веденні переговорів – посередництво, за допомогою якого можливо підвести сторони, що сперечаються, іноді зовсім непримиренні, до ухвалення угоди на основі засад консенсусу, справедливості, гармонізації їх інтересів і, що найважливіше, на основі права.

Перед дослідником, що вивчає посередництво в аспекті розв'язання державно-правових конфліктів, виникає не одна, а, щонайменше, три взаємозалежних проблеми: 1) який зміст і значення медіації стосовно державно-правового життя; 2) які саме суб'єкти конституційного права можуть брати на себе функції посередника (медіатора); 3) чи доцільне закріплення цієї процедури або окремих її стадій у конституційному законодавстві, і якщо так, то в яких випадках? Зазначимо, що всі ці питання ще ніколи не висвітлювалися у вітчизняній державознавчій літературі.

За відсутності належної нормативної бази в юридичній науці склалися різні уявлення про природу і сутність посередництва. Так, відомий вчений-міжнародник І. І. Лукашук визначав його як спосіб розв'язання суперечки, коли третя сторона бере участь із метою погодження взаємних претензій і внесення власних, прийнятних для сторін пропозицій [162, с. 216]. На думку іншого міжнародника, М. В. Яновського, посередництво являє собою пряме ведення переговорів третім (який не бере участі в суперечці) суб'єктом зі сторонами, що сперечаються, на основі пропозицій, зроблених цією третьою особою, з метою розв'язання конфлікту [344, с. 16]. Суддя Конституційного Суду РФ Е. М. Аметистов указував, що «сутність і мета посередництва полягає в тому, щоб запросити сторони суперечки за стіл переговорів і дійти згоди між сторонами. При цьому посередник на відміну від арбітра не має права брати які-небудь зобов'язання щодо рішення – він лише прагне заздалегідь з'ясувати позиції сторін, суть конфлікту і пропонує варіанти угоди» [11, с. 202]. А от цивіліст В. Ф. Яковлев характеризує медіацію як діяльність фахівця з урегулювання спорів, що здійснюється в рамках переговорів сторін, які сперечаються, з метою укладення між ними угоди [341, с. 8]. Процесуалістка А. Р. Туманянц також розглядає посередництво як альтернативний судовому метод розв'язання спорів [310, с. 166]. Нарешті, Е. А. Пушмін належить розгорнуте визначення посередництва як сукупності правових норм, що регламентують сприяння третіх осіб у мирному розв'язанні спорів, здійснюване за їх власною ініціативою або на прохання сторін, що сперечаються, і яке полягає у веденні посередником прямих переговорів зі сторонами на основі його пропозицій з метою мирного врегулювання розбіжностей [238, с. 16].

Наголосимо, що дефініції М. В. Яновського і Е. А. Пушміна неодноразово справедливо критикували правозастосувачі і практики-фахівці, оскільки, як указувала М. М. Лебедева, посередництво може бути не тільки прямим (за столом переговорів), але й непрямим (так звані «добрі послуги»). В останньому випадку особа, що здійснює посередницькі функції, послідовно проводить консультації або переговори з кожною зі сторін, прагнучи зблизити їхні позиції [153, с. 58]. Зрозуміло, Е. А. Пушмін також згадував про добрі послуги, однак розглядав їх як процедуру, відмінну від посередництва [див., напр.: 239, с. 14]. Вважаємо, що це не зовсім правильно. Річ у тому, що й добрі послуги, і посередництво мають своєю метою загальне завдання – пом'якшити нагнітання суперечностей у тій або іншій сфері державно-правового життя за участю третьої сторони. І не суть важливо, чи буде це здійснено безпосередньо за столом переговорів або шляхом конфіденційних консультацій. Тим більше, що такі консультації можуть бути своєрідним прологом перед початком переговорів, що, до речі кажучи, мало місце при врегулюванні політичної кризи в Україні в листопаді-грудні 2004 р. Не випадково, у Гаазьких конвенціях про мирне розв'язання міжнародних зіткнень поняття посередництва і добрих послуг багато в чому збігаються.

Якщо підсумувати позиції найбільш відомих юристів, що досліджували процедуру медіації, то основні характеристики цього явища зводяться до такого. Посередництво являє собою: а) певну юридичну процедуру, тобто так чи інакше формалізований правом порядок здійснення примирної діяльності; б) ця процедура має неюрисдикційний (альтернативний судовому) і охоронний (розрахований на аномальну динаміку відповідних правовідносин) характер; в) вона здійснюється за участю третьої сторони – посередника, що повинен мати певний правовий статус і, найважливіше, наділений особливими професійними якостями; г) посередництво спрямоване на вироблення взаємовигідних або принаймні взаємоприйнятних умов і добровільне ухвалення сторонами угоди відповідно до вироблених під час його проведення умов; д) воно може здійснюватися як за столом переговорів, так і шляхом проведення індивідуальних консультацій. Як підкреслював Е. А. Пушмін, «діяльність посередника – це діяльність урівноважуючої основи»

[238, с. 63]. Нескладно помітити, що посередництво – суть особлива, за участю третіх осіб, узгоджувальна процедура, здійснення якої загалом базується на принципах і методах, властивих інституту переговорів, але з урахуванням додаткових прав і обов'язків сторін стосовно посередника, а також відповідної правомочності останнього. Традиційно виділяють посередництво запропоноване і таке, що вимагається, індивідуальне і колективне, договірне і фактичне [238, с. 42-44].

Таким чином, посередництво в конституційному праві може бути визначене як регламентований конституційно-правовими нормами порядок альтернативного (позасудового) розв'язання державно-правових конфліктів, який здійснюється за участю третьої сторони і спрямований на вироблення взаємовигідних або взаємоприйнятних умов і добровільне ухвалення конфліктуючими суб'єктами конституційного права угоди відповідно до цих умов.

Важливо, щоб нормативна модель процедури посередництва відповідала низці основних вимог. По-перше, названа процедура повинна бути забезпечена відповідними конституційно-правовими нормами. У протилежному разі, ми не зможемо вести про неї мову як про конституційно-правову, у цілому юридичну. По-друге, ця регламентація не повинна мати дріб'язковий, надмірно деталізований характер. У ній доцільно відбити лише ті моменти, які вважаються основними, необхідними для більшості конституційно-правових процедур. Ними, як уже було зазначено, є: а) опис юридичного факту (фактичного складу), що ініціює виникнення процедури; б) права і обов'язки учасників процедури; в) стадії і етапи здійснення процедурних дій; г) види проміжних і підсумкових рішень, прийнятих у рамках або за підсумками процедури (докладніше ці питання розглянуті в підрозділі 1.3 цього дослідження). Якщо є законодавче врегулювання, то, природно, реалізація процедури посередництва повинна відповідати цим правилам. Якщо таких правил у законодавстві нема, то процедуру можуть установлювати самі сторони, що сперечаються, за участю посередника або посередник має право запропонувати ту процедуру, яку він зазвичай використовує. По-третє, Конституцію і законодавчі акти все-таки не слід переобтяжувати такими процедурами. Спочатку досить буде прийняти один комплексний Закон, наприклад, «Про

Примирну палату» або «Про примирні процедури між органами публічної влади», а власне процедурні моменти врегулювати в низці підзаконних актів, наприклад, в «Регламенті з проведення примирної процедури за участю посередника». Таким шляхом вже пішло трудове законодавство.

Відтак, заслуговує на увагу ідея Б. М. Лазарева про дослідження і вдосконалення нашого конституційного законодавства під кутом зору саме конфліктного його аспекту [150, с. 21]. На жаль, поки що у вітчизняному законодавстві досить мало ситуацій, за яких би конституційно-правові норми народжувалися на базі угод сторін, а не одностороннього волевиявлення якої-небудь інстанції. Але ж це дуже важливо. Тому конституційні приписи повинні створюватися з урахуванням можливого запобігання конфліктів у цій сфері де методом консенсусу (Ю. М. Тодика, В. П. Казимирчук), де завдяки певній квоті голосів і т.і.

У яких же випадках доцільно застосовувати процедуру посередництва? Ця проблема неодноразово обговорювалася в науковій літературі, присвяченій господарсько-правовому життю. Так, відомий адвокат П. О. Астахов у докторській дисертації вказує, що медіація доцільна, якщо є такі передумови: а) за допомогою безпосередніх бесід або переговорів конфлікт нерозв'язаний або може бути розв'язаний невдало; б) розв'язання конфлікту перебуває в безвиході; в) сторони, що сперечаються, зацікавлені в добрих стосунках між собою в майбутньому; г) всі учасники прагнуть погодженого розв'язання конфлікту; д) представлені найважливіші сторони конфлікту, якщо не всі; е) мова не йде про принципи ціннісні орієнтири, про основні права або тільки про розв'язання типу «так/ні» [13, с. 53]. На окремих підставах застосування посередництва наголошує й экс-голова Вишого Арбітражного Суду РФ В. Ф. Яковлев. Головною серед них, на його думку, є «готовність самих конфліктуючих сторін до використання цієї м'якої і, так би мовити, джентльменської форми розв'язання спорів. Вона припускає досить високий рівень етики, взаємну довіру партнерів, їхнє вміння керуватися не тільки своїми інтересами, але й враховувати інтереси партнерів, їх здатність вести переговори на рівній двосторонній основі, їх бажання при цьому використовувати висококваліфікованих фахівців» [341, с. 10]. Слід зазначити, що в цілому

наведений перелік умов відповідає тим вимогам, які вироблені для даної процедури в рамках психологічної [146, с. 413] і дипломатичної наук [153, с. 56-60].

Застосуємо тепер ці критерії до конституційно-правових відносин.

З огляду на все викладене вище можна впевнено стверджувати, що посередництво в конституційному праві повинно стати однією із найпоширеніших процедур розв'язання державно-правових конфліктів, потенціал якої повною мірою поки що не витребуваний. Річ у тому, що суб'єкти конституційно-правових відносин (Президент, парламент, Кабінет Міністрів України, місцеві органи влади та ін.), як ніхто інший, зацікавлені в підтримці нормальної взаємодії один з одним. До цього їх зобов'язує система стримувань і противаг, закріплена Конституцією (у тому числі необхідність промульгації закону, прийнятого парламентом, главою держави; квотний принцип формування уряду; відносно тривалі строки повноважень та ін.), а також сама політична практика з її постійним пошуком союзників, веденням переговорів, спробами створити довгострокову або короткочасну коаліцію. Отже, для того, щоб органи публічної влади ефективно здійснювали свої повноваження, що, передусім, необхідно хоча б для того, щоб обратися знову, вони змушені шукати згоди. За образним висловом Ю. Хабермаса, вони «приречені на компроміс». Іншого не дано. Інше пагубне як для країни, так і для них самих. Тому така умова застосування медіації, як необхідність збереження і продовження взаємин між конфліктуючими суб'єктами, у конституційно-правових відносинах особливо відчутна.

Звичайно, поки наші політики не пройдуть період свого становлення, поки неправовий вчинок у конституційній сфері не сприйматиметься ними як серйозний ризик, що веде до втрати авторитету і влади, про загальну популярність посередництва говорити буде передчасно. Але з іншого боку, саме ця процедура багато в чому зможе змінити ситуацію, вплинувши на формування політичної культури.

По-друге, у політико-правових умовах сучасної України переговорний процес, навіть якщо він прямо передбачений відповідними конституційними нормами, найчастіше заходить у безвихідь.

Свідченням цього може служити ситуація з розпуском Верховної Ради України у квітні 2007 р., коли передбачені ч. 3 ст. 90 Конституції України консультації Президента України з Головою Верховної Ради України, його заступниками і головами парламентських депутатських фракцій тривали досить нетривалий час. Вони розпочалися о 15 годині 2 квітня, а вже ввечері того ж дня Президент підписав відповідний указ. Додаткова ж цінність посередництва проявляється в тому, що в цих переговорах бере участь ще й досвідчений фахівець, який, не будучи представником жодної зі сторін, що сперечаються, стимулює хід переговорного процесу. Посередник не стоїть над сторонами як влада (та і в конституційно-правових відносинах це навряд чи можливо), він лише, як підкреслює В. Ф. Яковлев, «своїм досвідом, знаннями, умінням розв'язувати конфлікти допомагає сторонам виробити позицію, що влаштовувала б обидві сторони» [341, с. 9].

Нарешті, на відміну від парламентських дебатів, які теж іноді розглядаються як колізійні процедури [див., напр.: 321, с. 239-240], посередництво дозволяє забезпечити необхідну конфіденційність. У ході цієї процедури суб'єкти, які конфліктують, проходять школу досягнення балансу інтересів, що сприяє утвердженню високої політичної та правової культури у взаєминах між владними структурами. Тому цінність посередництва в конституційному праві, на наш погляд, безсумнівна.

На нашу думку, у найближчій перспективі до посередництва можна вдатися стосовно конфліктів, що виникають: а) у процесі здійснення конституційного принципу поділу влади, наприклад, між парламентом і Президентом, парламентом і Урядом; б) між центром і регіонами, передусім, з АРК, де правові питання реалізації репресованих народів набувають все більшої конфліктості і гостроти, а також між регіонами; в) між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування і т.і. Слід також підкреслити, що посередництво можливе всюди, де сторони, які сперечаються, будуть вважати його за необхідне.

Що стосується юридичної природи посередництва, то тут можливі різні варіанти. Наприклад, у трудовому праві посередництво є суто добровільним. Так, у ст. 10 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 03.03.1998 р.

вказується, що незалежний посередник – це визначена за спільним вибором сторін особа, яка сприяє встановленню взаємодії між сторонами. Водночас у міжнародному публічному праві медіація іноді може бути нав'язаною ззовні. Згадаємо, що посередницька місія Р. Холбрука на початку 90-х рр., яка мала очевидні плоди, була прийнята Президентом Югославії С. Мілошевичем не стільки добровільно, скільки під тиском світового співтовариства і світової суспільної думки.

Вважаємо, що в конституційному праві посередництво повинно мати винятково добровільний характер. Це пояснюється тим, що органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи, в остаточному підсумку, народ України, що є ключовим суб'єктом конституційного права, мають суверенне право самостійно визначати свою долю й долю своєї країни. Тому доти, доки той або інший державно-правовий конфлікт не буде прямо загрожувати правам і свободам людини, ні про яке примусове посередництво мова йти не може. Однак в історії країн СНД (наприклад, у РФ в жовтні 1993 р.) були моменти, коли державно-правовий конфлікт переростав у найгострішу конституційну кризу. Недалеко від такого сценарію була й Україна навесні 2007 р. У таких ситуаціях не використовувати миротворчий потенціал посередництва було б не тільки помилково, але й попросту злочинно. Не будемо забувати, що практика посередництва була з успіхом використана в листопаді-грудні 2004 р., коли О. Квасневський, Х. Солана, інші політичні діячі Європи досить ефективно, віддамо їм належне, впоралися зі своєю миротворчою місією. У ході їх посередництва були досягнуті домовленості щодо звернення до Верховного Суду України, проведення поетапної конституційної реформи, розблокування державних установ. Прихильники конфліктуючих політичних сил були, у свою чергу, зорієнтовані винятково на мирне, правове розв'язання даної суперечки [82].

Тому вважаємо за доцільне закріпити *de lege ferenda* в українському законодавстві положення, аналогічне тому, що міститься в п. 1 ст. 26 Статуту ООН і відповідно до якого в суперечках, які загрожують підтримці міжнародного миру і безпеки, Рада Безпеки ООН має право за власною ініціативою рекомендувати «належну процедуру або методи врегулювання» суперечки. На підставі ж ст. 38

Статуту (будь-яка інша суперечка) Рада Безпеки може вдаватися до рекомендації тільки в тому разі, якщо обидві сторони її про це попросять [цит. за: 238, с. 22]. Стосовно конституційно-правових відносин це означає, що в умовах конституційної кризи посередницька структура може першою запропонувати свої послуги (так зване запропоноване посередництво), водночас як при «звичайному» конфлікті сторони, що сперечаються, повинні його запросити (посередництво, що вимагається). Однак в обох випадках мова йде винятково про добровільне посередництво – самі сторони і тільки вони вирішують питання, чи прийняти їм запропоноване посередництво, запросити його або зовсім обійтися без такого. Примусового посередництва, що зрідка має місце в міжнародних відносинах, у конституційному праві бути не може. Важливо також, щоб здійснення процедури посередництва відповідало принципам добровільності, рівноправності сторін, неупередженості медіатора і конфіденційності. Недотримання хоча б однієї із цих основних вимог неминуче спричинить втрату ефективності медіації або навіть її припинення.

Кому ж необхідно брати на себе функції посередника?

Ні конституційне законодавство, ні доктрина не дають прямих відповідей на це питання. Якщо спробувати згрупувати існуючі точки зору на дану проблему, то матимемо такі варіанти: а) посередництво в конституційному праві здійснюється постійно діючим спеціальним державним органом, як це має місце у випадку із трудовими конфліктами; б) державними органами або посадовими особами, для яких функція здійснення посередництва не є переважною (наприклад, Президентом або Конституційним Судом) і, нарешті, в) якимись недержавними посередницькими організаціями загальнонаціонального значення, як, наприклад, в США стосовно конституційно-правового інституту лобізму.

Вважаємо, що найбільш прийнятним варіантом є створення самостійного державного органу – Примирної палати (назва може варіюватися). Одним із перших думку про створення такої структури висловив Ю. О. Тихомиров [296, с. 117]. Вона може бути створена за квотами із представників областей України, органів державної влади, громадських організацій і видатних учених. Доцільно було б залучити до цієї роботи і суддів Конституційного

Суду, що перебувають у відставці, загалом досвідчених і кваліфікованих юристів. Бажано, щоб правовий статус Примирної палати регулювався спеціальним Законом, а вже в рамках своєї діяльності палата затверджувала б спеціальні регламенти із проведення «круглих столів», примирних процедур за участю посередника, із надання добрих послуг, інших видів узгоджувальних процедур.

Досить цікавим є питання про те, чи може чинний склад Конституційного Суду або, у всякому разі, його голова виступати як медіатор. Як відомо, до таких спроб уже вдавалися в РФ 1992-1993 рр., коли посередником між Верховною Радою і Президентом, які конфліктували, виступав голова Конституційного Суду В. Д. Зорькін. «Якщо конституційні влади помиляються, – писав він тоді, – то Конституційний Суд повинен доброю участю, посередництвом допомогти їм» [85]. За активної участі В. Д. Зорькіна була прийнята постанова VII З'їзду народних депутатів від 12.12.1992 р. «Про стабілізацію конституційного ладу в РФ» [166, с. 430], яка не привела однак до очікуваного врегулювання конфлікту.

Використання чинних суддів Конституційного Суду як державно-правових медіаторів видається, на перший погляд, досить привабливим. Воно не вимагає створення нової структури, до складу Конституційного Суду входять, як правило, найбільш досвідчені юристи, відповідний досвід у цій сфері вже накопичений у країнах СНД. Однак такий підхід не є доцільним з наступних міркувань. По-перше, тим самим стає неминучою особиста участь Суду в політичному процесі, що, взагалі-то, не бажано для будь-якого юрисдикційного органу. По-друге, у процесі медіації в суддів може вже скластися думка про сторони, що сперечаються, і предмет їх суперечки, що багато в чому визначить їхнє рішення у разі, якщо сторони вирішать перервати медіацію і звернутися безпосередньо до Конституційного Суду. По-третє, Конституційному Суду буде досить складно брати участь у розв'язанні конфліктів на місцевому рівні, хоча б з суто технічних причин (транспорт, зв'язок тощо), та й, зрештою, Конституційний Суд не повинен перетворюватися на «пожежну команду» (В. Є. Скомороха). І найголовніше – судді Конституційного Суду потрібно перестати бути суддею, тому що в цьому разі він не приймає рішення, а допомагає врегулювати суперечки без винесення обов'язкового вердикту. Така місія може ви-

явитися досить складною для суддів Конституційного Суду навіть у суто психологічному плані, особливо, якщо вони є вихідцями із системи судів загальної юрисдикції. Тому створення окремого державного органу, що займається питаннями конституційно-правової медіації, є найбільш сприятливим варіантом.

Важливо, що повноваження Примирної палати не будуть дублювати повноваження жодного з державних органів, оскільки її компетенція буде справді безпрецедентною для нашої країни. Сам факт створення такого органу буде свідчити, крім усього іншого, про політичну волю, яку виявлять можновладці, їх готовність послідовно розв'язувати конфлікти в рамках правового поля і на основі чітких юридичних процедур. А для цього посередництво необхідно на першому етапі впроваджувати там, де воно може швидко прижитися вже сьогодні. У порядку державно-правового експерименту такі структури спочатку необхідно створити на місцевому рівні, для розгляду спорів між місцевими органами влади. Якщо ж ця практика себе виправдає, стане природною потребою сторін, що конфліктують, то дуже скоро вона знайде застосування і під час розв'язання державно-правових конфліктів на всеукраїнському рівні.

І кілька слів про нормативне забезпечення процедури посередництва. У відповідному Регламенті, на наш погляд, доцільно врегулювати такі питання: а) звернення до посередника; б) обрання посередника; в) підготовка до проведення медіації; г) консультації зі сторонами; д) проведення медіації; е) призупинення і припинення медіації; ж) конфіденційність медіації; з) організаційні питання.

На наш погляд, реалізація всіх цих пропозицій багато в чому сприяла б установленню очевидних і формалізованих правових процедур розв'язання конфліктних ситуацій у політико-правовій сфері, а в остаточному підсумку – встановленню режиму злагоди і консенсусу між владними структурами нашої країни, у всьому українському суспільстві. Адже ми всі йдемо спільною дорогою. Необхідно тільки вміти порозумітися на цьому шляху.

## ВИСНОВКИ

Здійснене дослідження дозволяє зробити такі висновки:

1. Юридична процедура може бути визначена як нормативно або індивідуально встановлений порядок послідовного здійснення вповноваженими суб'єктами права узгоджених юридичних дій, спрямованих на досягнення загального для них правового результату. Під порядком, у свою чергу, слід розуміти належну, виражену в нормах позитивного права (інколи різної юридичної сили) модель поведінки, що передбачає, які дії і в якій послідовності повинен виконати суб'єкт права, щоб досягти тих цілей, для реалізації яких ця процедура створена.

2. Конституційно-правова процедура – це різновид юридичної процедури, який спрямований на досягнення конституційно-правового результату, що виражається у формуванні конституційно-правових норм, утворенні або припиненні існування суб'єктів конституційного права, попередженні правопорушень у конституційно-правовій сфері або у виникненні, реалізації, зміні або припиненні певного конституційного правовідношення. Конституційно-правові процедури характеризуються тим, що всі вони покликані визначити найбільш доцільний порядок здійснення правотворчої, правозастосовної, установчої і контрольної діяльності в конституційній сфері регулювання суспільних відносин, тим самим сприяючи ефективному і справедливому досягненню результату, що передбачений відповідними матеріальними нормами конституційного права; процедурні приписи, як правило, адресуються суб'єктам владних відносин, що багато в чому визначається самою специфікою конституційного права як такого; ці процедури спрямовані на досягнення результату, що має публічний, конституційно-правовий характер. Таким чином, конституційно-правові процедури спрямовані на регулювання відносин, що складаються в процесі організаційно-правових форм діяльності із застосування матеріальних норм конституційного права.

3. Значення конституційно-правових процедур проявляється в наступному: а) конституційні процедури значно зменшують ризик відхилення суб'єктів конституційного права, особливо посадових осіб при реалізації владних повноважень, від досягнення норма-

тивно закріпленої мети конституційних правовідносин; б) є гарантією від суб'єктивізму, знижуючи ступінь розсуду органів державної влади і місцевого самоврядування при прийнятті відповідних рішень; в) створюють умови для здійснення належного контролю за процесом прийняття рішень і при необхідності дозволяють корегувати помилкові рішення, не чекаючи розвитку конфліктної ситуації; г) забезпечують однакове застосування державно-владних повноважень; д) створюють гласну, відкриту модель реалізації конституційних правовідносин; е) виступають ефективним правовим засобом захисту більш слабкої сторони в правовідношенні.

4. В основу класифікації конституційно-правових процедур повинен бути покладений критерій, відповідно до якого в будь-якому процедурно-процесуальному інституті слід виділяти внутрішню і зовнішню форми (сторони). Внутрішня сторона охоплює глибини, сутнісні властивості і характеристики того або іншого інституту, зовнішня – відповідні форми об'єктивації цих властивостей у нормативному матеріалі. Залежно від їх внутрішньої форми конституційно-правові процедури можна систематизувати за такими напрямками: а) юридичними діями; б) правовими відносинами; в) правовими формами діяльності, у рамках яких протікає існування суб'єктів конституційного права і на впорядкування ходу яких спрямовані ті або інші конституційні процедури. Залежно від зовнішньої форми їх можна згрупувати за: а) «законодавчою підставою», тобто за юридичною силою тих правових актів, у нормах яких вони закріплені; б) термінами дії; в) видами конституційно-правових норм, у приписах яких вони закріплені; г) територіальними масштабами дії; д) суб'єктами тощо.

5. У вітчизняній і зарубіжній літературі існує досить широкий спектр думок про вимоги, яким повинні відповідати юридичні процедури в конституційному праві. Безумовно, всі вони мають право на існування, однак здебільшого зазначені вимоги мають суто оцінний характер. Вважаємо, що необхідно виділяти теоретико-методологічні і техніко-юридичні вимоги до конституційно-правових процедур. Теоретико-методологічні вимоги можуть бути зведені до трьох ключових моментів: а) установлена в конституційному законодавстві процедура повинна відповідати характеру «свого» правового відношення, враховувати його специфіку. Саме

із цієї конституюючої, первісної вимоги можуть виводитися інші – оптимальність, публічність, терміновість та ін.; б) конституційна процедура повинна бути системною, тобто в ній повинні бути враховані всі її основні елементи, вона не повинна бути фрагментарною або не повністю врегульованою; в) у конституційній процедурі повинні бути закріплені основні юридичні засоби, що дозволяють забезпечити належне дотримання вповноваженими суб'єктами її приписів. У певних випадках конституційне законодавство передбачає юридичні санкції за порушення процедурних вимог, у тому числі так звану «санкцію нікчемності». У свою чергу, техніко-юридичні вимоги зводяться до того, що конституційно-правові процедури повинні містити в собі такі структурні елементи: а) опис юридичного факту (фактичного складу), що ініціює виникнення процедури; б) права і обов'язки учасників процедури; в) стадії і етапи здійснення процедурних дій; г) види проміжних і підсумкових документів, прийнятих у рамках або за підсумками процедури.

6. Дефектність конституційно-правових процедур являє собою складне, багатоаспектне явище. У ньому необхідно виділити дві сторони: формальну і фактичну. Під першою, формальною дефектністю, розуміються різні погіршеності, викликані неадекватністю форми вираження думки законодавця або іншого компетентного органу, що встановив процедуру, правилам юридичної техніки. Така недосконалість, хоча й має формальний характер, найчастіше призводить до досить відчутних негативних наслідків. У тому числі такими можуть бути неможливість або істотне ускладнення реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод, затягування процедури ухвалення необхідних управлінських рішень на невизначений термін, виникнення в суб'єктів конституційного права додаткових процедурно-процесуальних ускладнень різного ступеня й обсягу. Формальна дефектність може проявлятися й у вигляді покладання на учасників процедури юридичних обов'язків в обсязі, що значно перевищує той рівень, який необхідний для забезпечення належної реалізації мети конституційно-правової процедури. Однак дефектність конституційно-правових процедур має й інший аспект – фактичний, що полягає в повному або частковому відступі правозастосувачів від процедурних вимог. Іншими слова-

ми, мова йде про дефектність юридичних фактів, що складаються в процесі реалізації тієї або іншої конституційної процедури, про дефектність конкретної соціально-юридичної ситуації.

7. Конституційно-процесуальне право належить до комплексної підгалузі конституційного права, яку складають: а) процедури прийняття і внесення змін до Основного Закону; б) статусні процедури (процедури реалізації конституційно-правового статусу особистості); в) інституціональні процедури (процедури діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування); г) виборчі процедури; д) референдарні процедури; е) процедури конституційного судочинства; ж) процедури розв'язання державно-правових конфліктів. На наш погляд, конституційно-процесуальне право доцільно розглядати саме як підгалузь для того, щоб, не заперечуючи його самостійного значення, показати зв'язок з основною, вихідною галуззю права – конституційним правом України. Таке вирішення питання про предмет конституційно-процесуального права означає, що, з одного боку, зазначені процедури в складі даної підгалузі не втрачають своєї самостійності, властивих їм специфічних рис, а з іншого – тісно пов'язуються між собою своїм безпосереднім відношенням до реалізації матеріальних конституційно-правових приписів. Таке розуміння конституційно-процесуального права дозволяє здійснити порівняльне дослідження різних видів конституційно-правових процедур, ліквідувати невиправдані розбіжності між ними, зміцнити закладені в їх основу єдині демократичні засади. Концепція конституційно-процесуального права як відносно новий напрям у державознавчій науці покликана також виконати функцію «підбурювача спокою», показуючи, на яких ділянках спостерігається застій і відставання, де сучасний рівень знань дає можливість рухатися вперед швидше, успішніше.

8. Значення концепції конституційно-процесуального права полягає в такому. По-перше, створюються сприятливі умови для інтегрованого дослідження фундаментальних проблем конституційного права в процедурно-процесуальному аспекті. По-друге, об'єднуються зусилля фахівців різних галузей конституційного права з метою дослідження спільних для них проблем. По-третє, стимулюється зближення різних процесуальних форм реалізації матеріальних норм конституційного права. По-четверте, концеп-



ція конституційно-процесуального права сприяє також зближенню українського законодавства із законодавством країн ЄС, у якому процедурно-процесуальним питанням завжди приділялася значна увага. По-п'яте, впровадження конституційно-процесуального права як самостійної наукової і навчальної дисципліни дозволить уникнути дублювання у викладанні конституційного права і державного будівництва, дасть можливість перекваліфікувати останнє в «право місцевого самоврядування» (муніципальне право), роль якого на нинішньому етапі розвитку Української держави і суспільства повинна істотно підвищитися. По-шосте, впровадження навчальної дисципліни «конституційно-процесуальне право» буде сприяти виробленню в студентів поваги до конституційної процедури, раціоналізації їхнього мислення, підвищенню авторитету конституційного права серед студентської молоді. При цьому конституційно-процесуальне право повинне не сліпо копіювати структуру курсу конституційного права, а виділяти із нього і детально розглядати суто процедурно-процесуальні аспекти. Тільки за таких обставин його вивчення буде викликати інтерес.

9. Під дискреційними повноваженнями необхідно розуміти сукупність прав і обов'язків органів публічної влади, їх посадових осіб, що надають останнім можливість за своїм розсудом: а) визначити вид і зміст прийнятого рішення або б) вибрати один із декількох передбачених законодавством варіантів рішень. У першому випадку суб'єкт конституційно-правових відносин повинен керуватися загальними конституційними принципами («сильна» дискреція), а в іншому – конкретною конституційно-правовою нормою або нормами («слабка» дискреція).

Водночас із вищезгаданими конституційними принципами, при здійсненні дискреційних повноважень, слід також керуватися принципом пропорційності, який широко використовується у європейській політико-правовій практиці. Незважаючи на те, що його безпосереднє закріплення в тексті чинної Конституції не передбачено, Конституційний Суд України неодноразово враховував зазначений принцип (наприклад, у Рішеннях про призначення судом більш м'якого покарання, про податкову заставу та ін.). У найзагальнішому вигляді він означає вимогу «розумного пропорційного співвідношення» між вибраними засобами і метою, що повинна

бути легітимною. Як свідчить практика Європейського суду з прав людини, органи державної влади повинні здійснювати свої дискреційні права не тільки за власним розсудом, але й відповідно до тієї мети, заради досягнення якої ці права їм надані. Для з'ясування цього питання, насамперед, необхідно використовувати різні методи тлумачення відповідних законоположень, передусім, систематичний і телеологічний, вивчати історію розробки того або іншого акта, за необхідності – звертатися до матеріалів Конституційної комісії і т.д.

10. Не варто протиставляти дискрецію і процедурність у конституційно-правовому регулюванні. Дискреція може або співіснувати з тією чи іншою конституційно-правовою процедурою, або за її допомогою остання може бути самостійно розроблена відповідним суб'єктом конституційного права, або дискреція зовсім не буде супроводжуватися яким-небудь процедурним механізмом.

11. Наявне регулювання щодо процедур внесення змін до Конституції України є неповним. Якщо до процедури, передбаченої ст. 155 Конституції України, його можна буде ще застосувати, то у випадку із внесенням змін до розділів I, III, XIII (ст. 156 Конституції України) ситуація помітно ускладнюється. Тому що тут уже не тільки Верховна Рада України виступає як суб'єкт процедури, але також Президент, який повинен призначити всеукраїнський референдум. А ці питання вже не можуть бути врегульовані в парламентському регламенті, яку б юридичну силу він не мав. Закон же «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» від 03.07.1991 р. морально застарів, суперечить Конституції України і характеризується істотними прогалинами. Так, необхідність призначення конституційного референдуму Президентом, як того вимагає Конституція, у законі навіть не зазначена (згідно зі ст. 12 Закону всеукраїнський референдум призначається винятково Верховною Радою України), не зрозуміло також, у які строки Президент повинен видати відповідний Указ, у які строки конституційний референдум повинен бути проведений, що слід розуміти під таким формулюванням, як «прийняття на референдумі рішень, які визначають основний зміст Конституції України» (ст. 3 Закону) і т.і. Тому доцільно розробити окремий Закон «Про порядок прийняття і набрання чинності змінами до Конституції», у якому можна було б комплек-

сно врегулювати зазначені процедури, передбачені як ст. 155, так і ст. 156 Конституції України.

12. Прийняття нової Конституції, так само як і внесення змін до чинної, можливі тільки в порядку, передбаченому конституційними приписами. По-перше, у такий спосіб забезпечується певна конституційна спадкоємність, за якої перебіг державно-правового життя буде починатися не з «чистого паперу», а на основі тих позитивних норм, які були напрацьовані в ході державного будівництва і відбиті в попередніх Основних Законах, починаючи з 1996 р. По-друге, чітке дотримання процедур розділу XIII, залучення до них вищого представницького органу – парламенту дозволить досягнути компромісу інтересів, консенсусу стосовно нового Основного Закону, а не превалювання прагнень тих, чий законопроект буде винесений на всеукраїнський референдум. По-третє, сам факт відповідності прийнятих поправок положенням розділу XIII забезпечить майбутній Основний Закон від обвинувачень у нелегальності, які можуть істотно змінити до нього ставлення у суспільстві, де конституційний нігілізм і так домінує. По-четверте, прийняття нової Конституції на всеукраїнському референдумі спричинить низку практичних проблем. Так, виникають питання: який із численних проектів Конституції повинен бути винесений на референдум; чи можливо, щоб їх було декілька, або референдум повинен проводитися за кожним проектом окремо; який необхідний відсоток тих, хто проголосував «за», щоб такий закон уважався прийнятим; чи необхідно на стадії підготовки референдуму збирати підписи за якийсь конкретний проект Конституції; який конкретно орган повинен розробляти новий проект Основного Закону та багато інших. Не випадково, Конституційний Суд України наголосив, що порядок прийняття нової Конституції на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою повинен бути визначений Конституцією і законами України. Однак Конституція України такої можливості не передбачає, а тому відповідного Закону немає.

13. Регулювання організації і порядку діяльності українського парламенту повинне здійснюватися винятково на рівні закону, оскільки ця пряма вимога ст. 92 чинної Конституції. Разом з тим зазначене регулювання може мати кілька рівнів. Якщо Верховна Рада прийме закон про Верховну Раду України, то прийняття Регламен-

ту як внутрішнього підзаконного акта парламенту жодним чином не буде суперечити Конституції. Оскільки в новому законі будуть закріплені найбільш важливі аспекти парламентської діяльності, які не повинні бути врегульовані на підзаконному рівні, зокрема: внутрішній устрій і організація Верховної Ради; статус депутатських об'єднань; законодавчі і контрольні процедури; питання міжнародного міжпарламентського співробітництва та ін. У результаті Конституція і новий закон стануть основними правовими актами, що регламентують повноваження, організацію та порядок діяльності українського парламенту. З тих питань, які залишаться не вирішеними в законі про Верховну Раду та інших законах України («Про закони і законодавчу діяльність», «Про тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України», чинних законах «Про комітети Верховної Ради України» і «Про статус народних депутатів України»), Верховна Рада зможе прийняти Регламент, що конкретизує, розвиває і доповнює норми поточного законодавства. Для цього доцільно передбачити в законі про Верховну Раду положення, що з питань своєї внутрішньої діяльності Верховна Рада України приймає Регламент Верховної Ради й вказати орієнтовний перелік таких питань. Ними можуть бути: порядок реалізації права законодавчої ініціативи; процедурні і технічні вимоги до оформлення законопроектів, внесених до парламенту; їх реєстрація; особливості проходження законопроектів через комітети і робота з ними в тимчасових комісіях; техніко-юридичні питання обробки текстів законопроектів; процедури оформлення прийнятих законів і передачі їх на підпис Президентові України та ін. У цьому разі Верховна Рада буде приймати Регламент через делеговане нею законом спеціальне повноваження; Регламент, у свою чергу, буде обмежений предметом регулювання, що стосується тільки питань внутрішньої діяльності парламенту, а вимогу ст. 92 Конституції буде дотримано.

14. Ст. 89 Регламенту Верховної Ради України було б доцільно доповнити положенням такого змісту: законопроекти, розроблені державними органами, громадськими об'єднаннями, громадянами, які не мають права законодавчої ініціативи, можуть бути внесені до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, зазначеними в ч. 1 ст. 93 Конституції України.

15. У Регламенті бажано також закріпити положення про те, що законопроекти, які інакше регулюють відносини порівняно з тим, як це регламентується в кодифікованому акті законодавства (Кодексі), вносяться і розглядаються одночасно із законопроектами про зміни та доповнення до кодифікованого акта.

16. Ст. 93 Регламенту необхідно доповнити положенням про те, що законопроект обговорюється відкрито, гласно, із запрошенням представників ЗМІ.

17. Практика попередньої експертизи законопроектів повинна бути значно розширена. При цьому в Регламенті необхідно закріпити положення про те, що коли депутатом, групою народних депутатів або окремим комітетом внесений один або кілька альтернативних законопроектів, наукову експертизу доцільно проводити одночасно як за першим, так і за альтернативним проектами. У разі, якщо до моменту внесення альтернативного проекту наукова експертиза вже проведена за першим проектом або за першим й раніше внесеними альтернативними законопроектами, повинна проводитися окрема експертиза пізніше внесеного альтернативного проекту. Важливо, щоб наукова експертиза містила в собі як аналіз і оцінку юридичних якостей проекту (правова експертиза), так і професійно-спеціалізовану експертизу за профілем проекту (економічну, фінансову, науково-технічну, екологічну, соціально-психологічну та ін.). Така комплексність дозволить підвищити якість законодавчих рішень, у цілому ефективність всієї законопідготовчої роботи.

Не слід також обмежувати проведення експертизи того або іншого законопроекту винятково парламентськими експертними установами. Ч. 3 ст. 103 Регламенту дозволяє направляти окремі законопроекти до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ й організацій, а також окремим фахівцям. Однак нині створюються сприятливі умови і можливості для залучення у разі потреби до експертизи законопроектів закордонних фахівців і міжнародних організацій (МОП, Комісія ООН з прав людини, МВФ та ін.). Важливо також передбачити в Регламенті розсилку результатів експертизи всім членам комітетів, що беруть участь у цій роботі (а не тільки головному комітету, як це зроблено в ч. 5 зазначеної статті).

18. Необхідно мати на увазі, що згідно зі ст. 2 Закону про Конституційний Суд гарантування верховенства Конституції виступає як єдине завдання Конституційного Суду. Закон же регулює лише способи і методи її здійснення. Тому Конституційний Суд пов'язаний із цим Законом тільки настільки, наскільки діє презумпція його відповідності Конституції. Отже, перевірка Судом конституційності Закону про Конституційний Суд, зокрема підпункту 1 пункту 3 «прикінцевих та перехідних положень», яким 4 серпня 2006 р. була обмежена його юрисдикція, та визнання цього підпункту неконституційним, є цілком правомірними.

19. Незалежність суддів Конституційного Суду України виступає необхідним елементом їх правового статусу. Передбачена Законом про Конституційний Суд ускладнена, багатоступінчаста процедура звільнення їх від посади саме і є юридичним засобом, що забезпечує реалізацію цього принципу. Залучення до цієї процедури декількох суб'єктів (Президента, Верховної Ради України, самого Конституційного Суду) якщо не виключає повністю, то принаймні зводить до мінімуму можливість будь-якої сваволі стосовно суддів. Надання ж Верховній Раді України і Президенту України права з підстав п. 26 ст. 85 і п. 22 ч. 1 ст. 106 нової редакції Конституції України в будь-який момент звільняти від посад суддів Конституційного Суду України фактично робить останніх їх заручниками, створює об'єктивну правову основу для того, щоб судді (принаймні ті з них, які призначені за парламентською і президентською квотами) підпорядковувалися не Конституції, а особисто главі держави і парламенту, справедливо побоюючись у будь-який момент бути звільненими із посад суддів. У результаті суддя Конституційного Суду України стає залежним набагато більш, ніж будь-який суддя місцевого суду.

20. При формуванні Конституційного Суду оптимальною є процедура, за якої суддя продовжує обіймати свою посаду й після завершення строку своїх повноважень доти, доки його спадкоємець не стане на посаду. Такий механізм на сьогодні діє в Болгарії, ФРН, Португалії, Іспанії, країнах Балтії, РФ. Упровадження такого механізму в Україні перешкоджало б ситуації, за якої Конституційний Суд не в змозі відновити свою роботу. Відповідна правова норма може бути сформульована так: «Суддя Конституційного Суду

України, що досяг граничного віку перебування на посаді судді або у зв'язку із закінченням строку своїх повноважень, продовжує виконувати свої обов'язки до приведення до присяги нового судді Конституційного Суду України».

21. Закон про Конституційний Суд слід було б доповнити положенням про те, що у разі виникнення прогалин у правовому регулюванні внаслідок визнання нормативного акта неконституційним безпосередньо застосовується відповідне Рішення Конституційного Суду. Таке законоположення, безсумнівно, сприяло б більш чіткій процедурі виконання Рішень Конституційного Суду.

22. Однією із найпоширеніших і сталих процедурно-правових форм розв'язання конфліктних ситуацій є посередництво (медіація), що швидко прогресує в усьому світі протягом останніх декількох років. Посередництво являє собою: а) певну юридичну процедуру, тобто тією чи іншою мірою формалізований правом порядок здійснення примирної діяльності; б) ця процедура має неюрисдикційний (альтернативний судовому) і охоронний (розрахований на аномальну динаміку відповідних правовідносин) характер; в) вона здійснюється за участю третьої сторони – посередника, що повинен мати певний правовий статус і, що дуже важливо, особливі професійні якості; г) посередництво спрямоване на вироблення взаємовигідних або принаймні взаємоприйнятних умов і добровільне ухвалення сторонами угоди відповідно до вироблених в його ході умов; д) воно може здійснюватися як за столом переговорів, так і шляхом проведення індивідуальних консультацій.

23. Найбільш сприятливим варіантом здійснення конституційно-правового посередництва є створення самостійного державного органу – Примирної палати (назва може варіюватися). Вона може бути створена за квотами із представників областей України, органів державної влади, громадських організацій і видатних учених. Доцільно було б залучити до цієї роботи й суддів Конституційного Суду, що перебувають у відставці, загалом досвідчених і кваліфікованих юристів. Бажано, щоб правовий статус Примирної палати регулювався спеціальним Законом, а вже в рамках своєї діяльності палата затверджувала б спеціальні регламенти з проведення засідань за «круглим столом», примирних процедур за участю посе-

редника, з надання добрих послуг, інших видів узгоджувальних процедур.

Важливо, що повноваження Примирної палати не будуть дублювати повноваження жодного з державних органів, оскільки її компетенція буде справді безпрецедентною для нашої країни. Сам факт створення такого органу буде свідчити, крім іншого, про політичну волю, яку виявлять можновладці, їх готовність послідовно розв'язувати конфлікти у рамках правового поля й на основі чітких юридичних процедур. А для цього посередництво необхідно на першому етапі впроваджувати там, де воно може швидко прижитися вже сьогодні. Як державно-правовий експеримент такі структури спочатку необхідно створити на місцевому рівні, для розгляду спорів між місцевими органами влади. Якщо ж ця практика себе виправдає, стане природною потребою тих сторін, які конфліктують, то вже незабаром вона знайде застосування і при розв'язанні державно-правових конфліктів на всеукраїнському рівні.

24. У відповідному Законі або Регламенті про проведення медіації доцільно врегулювати такі питання: а) звернення до посередника; б) обрання посередника; в) підготовка до проведення медіації; г) консультації зі сторонами; д) проведення медіації; е) призупинення і припинення медіації; ж) конфіденційність медіації; з) організаційні питання. Надзвичайно важливо визначитися із процедурою виконання досягнутих у ході медіації домовленостей, оскільки навіть рішення Конституційного Суду виконуються далеко не завжди.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : Учеб. курс : В 2 т. / С. А. Авакьян. – М. : Юрист, 2005. – Т. 1. – 719 с.
2. Авакьян С. А. Регламент / С. А. Авакьян // Конституционное право. Энцикл. словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. – М. : НОРМА, 2001. – С. 504-506.
3. Авер'янов В. Б. Дискреційна влада / В. Б. Авер'янов // Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 2. – С. 195.
4. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права : концептуальні позиції / Вадим Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11-17.
5. Адміністративно-процедурний кодекс України : Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.minjust.gov.ua/0/10429](http://www.minjust.gov.ua/0/10429).
6. Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Н. Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1955. – 176 с.
7. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права : Учеб. пособие : В 4-х вып. / С. С. Алексеев. – Свердловск : СЮрИ, 1963. – Вып. 1. – 265 с.
8. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права : Учеб. пособие : В 4-х вып. / С. С. Алексеев. – Свердловск : СЮрИ, 1964. – Вып. 2. – 226 с.
9. Алексеев С. От авторов / Сергей Алексеев // Огонек. – 2005. – 24-30 окт. – С. 22-28.
10. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України : теорія і практика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право» / Р. С. Алімов. – Ірпінь, 2002. – 16 с.
11. Аметистов Э. Система, компетенция и деятельность правозащитных органов в США / Эрнест Аметистов // Э. Аметистов, М. Холланд. Защита прав человека в России и США : Глазами друг друга. – Нью-Йорк – М. : Б. и., 1993. – С. 127-220.
12. Аметистов Э. М. Юридическая природа акта ратификации международных договоров / Э. М. Аметистов // Советское государство и право. – 1983. – № 5. – С. 85-92.

13. Астахов П. А. Юридические конфликты и современные формы их разрешения (теоретико-правовое исследование) : автореф. дис. на соискание уч. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства ; история учений о праве и государстве» / П. А. Астахов. – М., 2006. – 59 с.
14. Баглай М. В. Конституционное право РФ : Учебник для вузов / М. В. Баглай. – М. : НОРМА, 2002. – 800 с.
15. Баглай М. В. Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М. : БЕК, 1998. – 519 с.
16. Баймаханов М. Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме / М. Т. Баймаханов. – Алма-Ата : Наука, 1972. – 358 с.
17. Баландин В. Н. О видах юридического процесса / В. Н. Баландин, А. А. Павлушина // Известия вузов. Правоведение. – 2002. – № 4. – С. 22-33.
18. Баландин В. Н. Принципы юридического процесса : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория права и государства ; история права и государства ; история правовых и политических учений» / В. Н. Баландин. – Саратов, 1998. – 17 с.
19. Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади : правова природа та умови ефективного застосування / Ю. Г. Барабаш // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4. – С. 49-54.
20. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Легас, 2004. – 192 с.
21. Барабаш Ю. Правові засади функціонування парламентської коаліції : проблеми теорії та практики / Юрій Барабаш // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 2. – С. 51-60.
22. Барак А. Судейское усмотрение / Аарон Барак. – М. : Норма, 1999. – 376 с.
23. Баришпольская Т. Ю. Гражданские процесс и процедура (понятие, служебная роль, проблемы теории и практики) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право ; семейное право ; гражданский процесс ; международное частное право» / Т. Ю. Баришпольская. – Томск, 1988. – 21 с.

24. Бахрушин С. В. Дипломатия периода феодальной раздробленности / С. В. Бахрушин, Е. А. Косминский // История дипломатии / Под ред. В. А. Зорина и др. – М. : Политиздат, 1959. – Т. 1. – С. 126-145.
25. Белкин А. А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву / А. А. Белкин. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 321 с.
26. Бенедик И. В. Стадии в юридическом процессе : общетеоретическое исследование : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права ; история политических и правовых учений» / И. В. Бенедик. – Х., 1986. – 24 с.
27. Бентам И. Тактика законодательных собраний / Иеремия Бентам. – Челябинск: Социум, 2006. – 208 с.
28. Берченко Г. В. Особливості застосування дискреційних правових норм / Г. В. Берченко // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : НЮАУ, 2006. – Вип. 80. – С. 202-207.
29. Бисага Ю. М. Конституційно-процесуальне право України : Навч. посіб. / Ю. М. Бисага, В. В. Гомонай, В. І. Чечерський. – Ужгород : Ліра, 2008. – 308 с.
30. Бігун В. Конституційне протистояння – праворозуміння, інтелекту та дотепності / В'ячеслав Бігун // Юридична газета. – 2007. – 26 квітня.
31. Бобракова Е. Е. Согласительные процедуры в конституционном праве : общие основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе : автореф. дисс. на соискание учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Е. Е. Бобракова. – М., 2001. – 27 с.
32. Богданова Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. – М. : Юристъ, 2001. – 256 с.
33. Богдэнор В. Ограниченная неограниченная власть : о процедурах в британском парламенте / Вернон Богдэнор // Народный депутат. – 1991. – № 5. – С. 117-122.
34. Богуцкий В. В. Предмет и система административного права / В. В. Богуцкий, Н. Б. Писаренко // Административное пра-

- во Украины : Учебник / Под ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2003. – С. 20-31.
35. Боннер А. Т. Избранные труды по гражданскому процессу / А. Т. Боннер. – СПб. : Изд. Дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. – 992 с.
36. Бориславський Л. В. Процедура / Л. В. Бориславський // Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5. – С. 185-186.
37. Борисова Л. Н. Общая теория процессуальных норм права : дисс. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Борисова Людмила Николаевна. – Ростов-на-Дону, 2004. – 169 с.
38. Бородин В. В. Конституционный процесс : теория и практика / В. В. Бородин. – СПб. : СПб ун-т МВД РФ, 1999. – 248 с.
39. Бринцев В. Належне виконання рішень Конституційного Суду України як одна з головних складових ефективності конституційного судочинства / Василь Бринцев // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. – № 2. – С. 77-85.
40. Брэбан Г. Французское административное право / Ги Брэбан. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.
41. Введение в философию : Учебник для вузов / Рук. авт. колл. И. Т. Фролов. – В 2 ч. – М. : Политиздат, 1990. – Ч. 2. – 639 с.
42. Веліканов С. В. Класифікація слідчих ситуацій в криміналістичній методиці : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика ; судова експертиза» / С. В. Веліканов. – Х., 2002. – 19 с.
43. Венгерова А. Б. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов / А. Б. Венгерова. – М. : Омега-Л, 2007. – 608 с.
44. Веніславський Ф. В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ф. В. Веніславський. – Х., 2000. – 22 с.
45. Вершинин А. П. Аспекты анализа правовых отношений / А. П. Вершинин // Известия вузов. Правоведение. – 1986. – № 5. – С. 54-58.
46. Висновок Венеціанської комісії щодо можливих конституційних та законодавчих змін для забезпечення безперервного функціонування Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.khpg.org/index.php?id=1152543966](http://www.khpg.org/index.php?id=1152543966).

47. Висновок Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.minjust.gov.ua/0/6933](http://www.minjust.gov.ua/0/6933).

48. Витрук Н. В. Совершенствование процессуальных форм реализации и охраны конституционных прав и свобод граждан / Н. В. Витрук // Конституционный статус личности в СССР. – М. : Юрид. лит., 1980. – С. 220-235.

49. Воеводин Л. Д. Юридическая техника в конституционном праве / Л. Д. Воеводин // Вестник МГУ. Сер. 11, Право. – 1997. – № 3. – С. 3-29.

50. Волкова Н. С. Правовые позиции Конституционного Суда РФ и парламент / Н. С. Волкова, Т. Я. Хабриева. – М. : Норма, 2005. – 320 с.

51. Волосникова Л. М. У истоков парламентского права (процедуры и обычаи английского парламента в XVI в.) / Л. М. Волосникова // Российский юридический журнал. – 2000. – № 4. – С. 136-139.

52. Выжutowич В. Принципы и процедуры / Валерий Выжutowич // Известия. – 1990. – 21 мая. – С. 1.

53. Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права / А. С. Гавердовский. – К. : Вища школа, 1980. – 318 с.

54. Гаспаров М. Л. Занимательная Греция / М. Л. Гаспаров. – М. : Новое лит. обозрение, 2004. – 428 с.

55. Герасіна Л. М. Проблеми правової конфліктології : феноменологічний, гносеологічний та праксеологічний аналіз / Л. М. Герасіна, М. І. Панов. – Х. : Право, 2004. – 112 с.

56. Гетьман А. П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України : Навч. посібник / А. П. Гетьман. – Х. : Основа, 1998. – 205 с.

57. Гетьман А. Перший вітчизняний підручник з конфліктології для юристів / Анатолій Гетьман // Право України. – 2002. – № 4. – С. 170-171.

58. Гетьман А. П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве / А. П. Гетьман. – Х. : Основа, 1994. – 136 с.

59. Головатий С. Верховенство права: У 3 кн. / Сергій Головатий. – К. : Фелікс, 2006. – Кн. 2. – 1747 с.

60. Горшенев В. М. Методологические проблемы теории юридического процесса в условиях развитого социализма / В. М. Горшенев // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности / Под ред. В. М. Горшенева. – Ярославль: ЯрГУ, 1976. – С. 3-9.

61. Горшенев В. М. О природе процессуального права / В. М. Горшенев // Известия вузов. Правоведение. – 1974. – № 2. – С. 45-52.

62. Горшенев В. М. Процедура юридическая / В. М. Горшенев // Словарь терминов по теории государства и права : Учеб. пособие. Рук. авт. колл. Н. И. Панов. – Х. : Основа, 1997. – С. 131.

63. Горшенев В. М. Процессуальная форма и ее назначение в советском праве / В. М. Горшенев // Советское государство и право. – 1973. – № 12. – С. 28-35.

64. Горшенев В. М. Разновидности процессуальных норм в советском праве / В. М. Горшенев // Известия вузов. Правоведение. – 1969. – № 2. – С. 23-31.

65. Горшенев В. М. Юридический процесс как комплексная система поддержания режима законности в правовом государстве / В. М. Горшенев // Фундаментальные проблемы концепции формирования современного правового государства / Под ред. В. М. Горшенева. – Х. : Основа, 1990. – С. 118-156.

66. Грошевий Ю. М. Проблеми спеціалізації процесуальних процедур / Ю. М. Грошевий // Актуальні проблеми застосування ЦПК та КАС України : Тези доп. та наук. повідомл. уч. міжнар. наук.-практ. конф. (25-26 січня 2007 р.) / За заг. ред. В. В. Комарова. – Х. : НЮАУ, 2007. – С. 26-30.

67. Гурвич М. А. Основные черты гражданского процессуального правоотношения / М. А. Гурвич // Советское государство и право. – 1972. – № 2. – С. 29-36.

68. Гуревич А. Я. Категории средневековой культуры / А. Я. Гуревич. – М. : Искусство, 1972. – 317 с.

69. Гуреев П. П. Регламент Верховного Совета СССР / П. П. Гуреев, Л. В. Лазарев // Советское государство и право. – 1979. – № 11. – С. 3-13.

70. Давыдова Г. Н. Юридические процедуры в гражданском праве : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право ; семейное право ; гражданский процесс ; международное частное право» / Г. Н. Давыдова. – Казань, 2004. – 27 с.
71. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка / В. И. Даль. – М. : Рус. яз., 1982. – Т. III. – 555 с.
72. Дашковська О. Р. Правові відносини / О. Р. Дашковська // Загальна теорія держави і права : Підручник / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – С. 333-347.
73. Дубовицкий В. Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении / В. Н. Дубовицкий / Ред. А. Е. Лунев. – Минск : Наука и техника, 1984. – 141 с.
74. Егоров С. А. Декабрист Н. М. Муравьев о процессуальных формах обеспечения законности / С. А. Егоров // Вестник Ярославского гос. университета. – 1972. – № 4. – С. 100-107.
75. Єрмолаєв В. Українська Центральна Рада : процедурні питання у здійсненні повноважень вищого представницького органу державної влади / Віктор Єрмолаєв // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3. – С. 74-80.
76. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты : Учеб. пособие / Ж.-П. Жакке. – М. : Юристъ, 2002. – 365 с.
77. Журавський В. Щодо концептуальних засад майбутнього Закону «Про регламент Верховної Ради України» / Віталій Журавський // Право України. – 2002. – № 7. – С. 56-59.
78. Зайцев И. М. Гражданская процессуальная форма : понятие, содержание и значение / И. М. Зайцев, Н. А. Рассахатская // Государство и право. – 1995. – № 2. – С. 47-52.
79. Зайцев И. М. Правовые процедуры и судебные процессы / И. М. Зайцев // Теория государства и права : Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2001. – С. 446-448.
80. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии : Науч.-практ. пос. / Отв. ред. Р. Ф. Васильев. – М. : Юриспруденция, 2000. – 320 с.
81. Захаров Є. Проект навздогінної декучмізації / Євген Захаров // Критика. – 2005, січень-лютий. – С. 17-19.

82. Заява за підсумками засідання «круглого столу» 1 грудня 2004 р. щодо врегулювання ситуації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.pravda.com.ua/archive/2004/december/1/5.shtml](http://www.pravda.com.ua/archive/2004/december/1/5.shtml).
83. Зеленецкий В. С. Структура советского уголовного процесса / В. С. Зеленецкий // Проблемы правоведения. – 1981. – Вып. 42. – С. 100-107.
84. Зорькин В. Белые одежды для черной мантии / Валерий Зорькин // Российская газета. – 2004. – 10 декабря.
85. Зорькин В. Интервью / Валерий Зорькин // Российская газета. – 1992. – 31 декабря. – С. 3.
86. Зорькин В. Д. Муромцев / В. Д. Зорькин. – М. : Юрид. лит., 1979. – 127с.
87. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки / В. Д. Зорькин. – М. : Норма, 2007. – 400 с.
88. Зорькин В. Уроки Октября-93 [Электронный ресурс] / Валерий Зорькин. – Режим доступа : [www.rumiantsev.ru/kv/6](http://www.rumiantsev.ru/kv/6).
89. Иванов А. А. Государство как идеально-практическая форма социальной деятельности / А. А. Иванов // Вестник СПбГУ. Сер. 6. – 1994. – Вып. 1. – С. 37-44.
90. Иванов А. А. Договор финансовой аренды (лизинга) : Учебно-практ. пос. / А. А. Иванов. – М. : Проспект, 2001. – 64 с.
91. Иванов А. А. Право личной собственности граждан СССР : проблемы и перспективы / А. А. Иванов // Известия вузов. Правоведение. – 1988. – № 5. – С. 52-60.
92. Игнатов Е. А. К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе парламента России / Е. А. Игнатов // Право : теория и практика. – 2002. – № 11. – С. 2-7.
93. Игнатов Е. А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания РФ (конституционно-правовой аспект) : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Е. А. Игнатов. – М., 2002. – 26 с.
94. Иоффе О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – М. : Госюриздат, 1961. – 381 с.



95. Исаков В. Б. Законодательный кодекс РФ (макет) / В. Б. Исаков // Подготовка и принятие законов в правовом государстве. – М. : Изд-во Госдумы, 1998. – С. 419-532.
96. Исаков В. Б. Нормативное закрепление фактических составов / В. Б. Исаков // Советское государство и право. – 1977. – № 2. – С. 126-130.
97. Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве / В. Б. Исаков. – М. : Юрид. лит., 1984. – 145 с.
98. Казимирчук В. П. Юридический конфликт / В. П. Казимирчук, Т. В. Худайкина // Общая теория гос-ва и права. Академ. курс в трех томах / Отв. ред. М. Н. Марченко. – М. : Норма, 2007. – Т. 3. – С. 589-639.
99. Как готовить законы (науч.-практ. пособие) / Под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : Известия, 1993. – 59 с.
100. Камбон Ж. Дипломат / Жюль Камбон. – М. : ОГИЗ, 1946. – 88 с.
101. Кампо В. М. Конституційно-процесуальне право / В. М. Кампо // Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – С. 288.
102. Касумов Ф. З. Конституционные основы юридического процесса / Ф. З. Касумов // Советское государство и право. – 1985. – № 3. – С. 138-142.
103. Касумов Ф. З. Процессуальный механизм реализации Конституции СССР : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; советское строительство ; административное право ; финансовое право» / Ф. З. Касумов. – М., 1985. – 19 с.
104. Кац С. Ю. Проблемы пересмотра судебных постановлений по гражданским делам в порядке надзора : автореф. дисс. на соискание учен. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право ; семейное право ; гражданский процесс ; международное частное право» / С. Ю. Кац. – Х., 1970. – 39 с.
105. Кашанина Т. В. Юридическая техника : учебник / Т. В. Кашанина. – М. : Эксмо, 2007. – 512 с.
106. Ким А. И. Государственно-правовые процессуальные нормы и их особенности / А. И. Ким, В. С. Основин // Известия вузов. Правоведение. – 1967. – № 4. – С. 40-47.

107. Ким А. И. Советское избирательное право / А. И. Ким. – М. : Юрид. лит., 1965. – 211 с.
108. Ким А. И. Социалистическая законность в организационной деятельности местных Советов депутатов трудящихся / А. И. Ким. – Томск : Изд-во Томского ун-та, 1961. – 92 с.
109. Киринов В. А. Движение как форма бытия права / В. А. Киринов // Советское государство и право. – 1976. – № 12. – С. 104-109.
110. Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории / Д. А. Ковачев. – М. : Юрид. лит., 1977. – 112 с.
111. Ковачев Д. А. О форме актов, регламентирующих внутреннюю организацию и процедуру деятельности парламента / Д. А. Ковачев // Парламентские процедуры : проблемы России и зарубежный опыт : Материалы науч. конф. / Под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – С. 138-139.
112. Ковачев Д. А. Парламентская процедура : понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств) / Д. А. Ковачев // Вестник межпарламентской ассамблеи СНГ. – 1994. – № 4. – С. 188-197.
113. Ковлер А. И. Антропология права : Учебник для вузов / А. И. Ковлер. – М. : НОРМА, 2002. – 480 с.
114. Кодекс адміністративного судочинства України. – Х. : Одісей, 2005. – 168 с.
115. Козлихин И. Ю. Процессуальная концепция права Лона Фуллера / И. Ю. Козлихин // Известия вузов. Правоведение. – 1993. – № 1. – С. 53-58.
116. Козлова Е. И. Конституционное право России : учеб. / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 608 с.
117. Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР / Е. И. Козлова // Советское государство и право. – 1971. – № 1. – С. 85-90.
118. Колективні трудові спори / За заг. ред. В. М. Руденка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 384 с.
119. Колесник К. О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах : порівняльно-правовий аналіз : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Колесник Катерина Олександрівна. – Х., 2003. – 213 с.

**120.** Колісник В. Конституційно-правовий аналіз рішень Президента України про призначення в.о. прем'єр-міністра України Ю. Сханурова та про призначення головою СБУ І. Дрижчаного [Електронний ресурс] / Віктор Колісник, Федір Веніславський, Віктор Кичун. – Режим доступу : [www.maidan.org.ua/static/mai/1126284746.html](http://www.maidan.org.ua/static/mai/1126284746.html).

**121.** Колісник В. П. Конституційно-правові аспекти формування коаліції депутатських фракцій в українському парламенті [Електронний ресурс] / В. П. Колісник, Ф. В. Веніславський, В. І. Кичун. – Режим доступу : [www.khpg.org/index.php?id=1153155164](http://www.khpg.org/index.php?id=1153155164).

**122.** Колісник В. П. Подвійний вотум у процедурі ухвалення конституційного закону / В. П. Колісник // Державне будівництво та місцеве самоврядування : Зб. наук. праць. – Х. : Право, 2005. – Вип. 9. – С. 25-35.

**123.** Колісник В. Попередній правовий аналіз конституційних новел [Електронний ресурс] / Віктор Колісник. – Режим доступу : [www.khpg.org.ua/index.php?id=1113988853](http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1113988853).

**124.** Колісник В. П. Порядок набуття чинності нормативно-правовими актами та проблеми його удосконалення / В. П. Колісник // Проблеми правового забезпечення економічної та соціальної політики в Україні : Матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 24-25 травня 2005 р.) / Відп. за вип. : Ю. М. Грошевий, М. І. Панов. – Х. : НЮАУ, 2005. – С. 206-209.

**125.** Колісник В. Процесуально-процедурні аспекти проведення конституційної реформи / Віктор Колісник // Конституційна реформа : експертний аналіз. – Х. : УПГ, 2004. – С. 63-72.

**126.** Коліушко І. Конституційна асамблея – шлях до нової Конституції України / Ігор Коліушко, Юлія Кириченко // Дзеркало тижня. – 2008. – 9-15 лютого.

**127.** Комаров В. В. Нотариат и нотариальный процесс / В. В. Комаров, В. В. Баранкова. – Х. : Консум, 1999. – 240 с.

**128.** Комаров В. В. Очерки становления и развития теории гражданского процессуального права / В. В. Комаров, Г. А. Светличная. – Х. : Право, 2002. – С. 7-74.

**129.** Кононов А. Л. Об общих принципах права во французской и бельгийской судебной практике по административным делам / А. Л. Кононов // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 82-86.

**130.** Конституции зарубежных государств : Учеб. пособие / Сост. В. В. Маклаков. – М. : БЕК, 2002. – 592 с.

**131.** Конституционный контроль в зарубежных странах : учеб. пособие / Отв. ред. В. В. Маклаков. – М. : Норма, 2007. – 656 с.

**132.** Конституционный судебный процесс : Учебник для вузов / Отв. ред. М. С. Саликов. – М. : НОРМА, 2003. – 416 с.

**133.** Конституційне право України : Підручник / За ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.

**134.** Конституційне право України : Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2002. – 733 с.

**135.** Конституційне право України : Підручник / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Ін Юре, 2002. – 544 с.

**136.** Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

**137.** Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

**138.** Конфліктологія : Підручник для студ. вищ. навч. закл. юрид. спец. / За ред. Л. М. Герасіної та М. І. Панова. – Х. : Право, 2002. – 256 с.

**139.** Концепция проекта федерального закона «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в РФ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.csr.ru/normotvor/original\\_42.stm](http://www.csr.ru/normotvor/original_42.stm).

**140.** Королева И. Н. Парламентский регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной власти : российская и зарубежные модели : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / И. Н. Королева. – М., 2007. – 30 с.

**141.** Кострова Н. М. Процессуальные нормы в структуре советского права / Н. М. Кострова // Известия вузов. Правоведение. – 1983. – № 3. – С. 43-48.

142. Красавчиков О. А. Категории науки гражданского права. Избранные труды : В 2 т. / О. А. Красавчиков. – М. : Статут, 2005. – Т. 2. – 494 с.
143. Краснов М. А. Дискреционные полномочия чиновника как коррупциогенный фактор [Электронный ресурс] / М. А. Краснов. – Режим доступа : [www.anti-corr.ru/indem/2004diag\\_cor\\_zak.htm](http://www.anti-corr.ru/indem/2004diag_cor_zak.htm).
144. Кресіна І. О. Інститут імпідменту : порівняльний політико-правовий аналіз / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. – К. : Юрид. думка, 2004. – 176 с.
145. Кривоченко Л. Н. Классификация преступлений / Л. Н. Кривоченко. – Х. : Вища школа, 1983. – 129 с.
146. Курбатов В. И. Конфликтология / В. И. Курбатов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2005. – 445 с.
147. Курылев С. В. Установление истины в советском правосудии : автореф. дисс. на соискание учен. степени докт. юрид. наук : спец. не указана / С. В. Курылев. – М., 1967. – 30 с.
148. Кутафин О. Е. Источники конституционного права РФ / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2002. – 348 с.
149. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – 444 с.
150. Лазарев Б. М. Выступление на «круглом столе» журнала «Государство и право» / Б. М. Лазарев // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 20-21.
151. Лазарев Б. М. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления / Б. М. Лазарев // Управленческие процедуры. – М. : Наука, 1988. – С. 5-31.
152. Лазарев В. Что не запрещено – дозволено ? / Валерий Лазарев // Народный депутат. – 1992. – № 18. – С. 77-82.
153. Лебедева М. М. Уметь вести переговоры : практические рекомендации по подготовке и ведению переговоров / М. М. Лебедева. – М. : Анкил, 1991. – 71 с.
154. Лейст О. Э. Актуальные проблемы соотношения права и закона / О. Э. Лейст // Вестник МГУ. Сер.11, Право. – 1988. – № 5. – С. 13-21.
155. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы) / О. Э. Лейст. – М. : Изд-во МГУ, 1981. – 239 с.

156. Лепешкин А. И. Слово о книгах по советскому строительству и государственному праву / А. И. Лепешкин // Советское государство и право. – 1965. – № 12. – С. 131-135.
157. Лившиц Р. З. Отрасль права – отрасль законодательства / Р. З. Лившиц // Советское государство и право. – 1984. – № 2. – С. 26-32.
158. Лившиц Р. З. Теория права : Учебник / Р. З. Лившиц. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.
159. Лисенков С. Л. Основы конституційного процесуального права. Навч. посібник / С. Л. Лисенков. – К. : Юрисконсульт, 2007. – 270 с.
160. Лукашук И. И. Дипломатические переговоры и принимаемые на них акты / И. И. Лукашук. – М. : NOTA BENE, 2004. – 144 с.
161. Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : Учебник / И. И. Лукашук. – М. : БЕК, 2001. – 432 с.
162. Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть : Учебник / И. И. Лукашук. – М. : БЕК, 2001. – 456 с.
163. Лук'янець Д. М. Підгалузі та інститути в системі адміністративного права / Д. М. Лук'янець // Адміністративне право України. Академ. курс : Підручник : У двох томах. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 128-131.
164. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права / Е. Г. Лукьянова. – М. : Норма, 2004. – 240 с.
165. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения : Учеб. пособие для вузов / В. О. Лучин. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 159 с.
166. Лучин В. О. Конституция РФ. Проблемы реализации / В. О. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.
167. Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.711 «Государственное и административное право» / В. О. Лучин. – Воронеж, 1971. – 21 с.
168. Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве / В. О. Лучин. – М. : Юрид. лит., 1976. – 168 с.
169. Лучин В. О. Теоретические проблемы реализации конституционных норм : дисс... докт. юрид. наук в форме науч. докл. : 12.00.02 / В. О. Лучин. – М., 1993. – 83 с.

170. Маклаков В. В. Конституционная юстиция / В. В. Маклаков // Конституционное (государственное) право зарубежных стран : В 4 т. Тома 1-2. Часть общая : Учебник / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 2000. – С. 665-676.
171. Мамут Л. С. Образ государства как алгоритм политического поведения / Л. С. Мамут // Общественные науки и современность. – 1998. – № 6. – С. 85-97.
172. Мамут Л.С. Политический процесс / Л. С. Мамут // Советское государство и право. – 1982. – № 5. – С. 43-51.
173. Маркуш М. А. Окрема думка стосовно Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2008 р. за № 4-рп/2008 (справа про Регламент Верховної Ради України) / М. А. Маркуш // Офіційний вісник України. – 2008. – № 28. – Ст. 904.
174. Марченко М. Н. Теория государства и права : Учебник / М. Н. Марченко. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 648 с.
175. Марчук В. М. Нариси з теорії права : Навч. посібник / В. М. Марчук, Л. В. Ніколаєва. – К. : Істина, 2004. – 304 с.
176. Марчук В. Процедури правової діяльності: поняття та класифікація / Валентин Марчук, Людмила Ніколаєва // Вісник прокуратури. – 2003. – № 12. – С. 88-91.
177. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 295 с.
178. Матузов Н. И. Правовые отношения / Н. И. Матузов // Теория государства и права : Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юрист, 2001. – С. 508-545.
179. Матузов Н. И. Система права / Н. И. Матузов // Теория государства и права : Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юрист, 2001. – С. 394-411.
180. Мейен С. В. Методологические аспекты теории классификации / С. В. Мейен, Ю. А. Шрейдер // Вопросы философии. – 1976. – № 12. – С. 67-79.
181. Мелашенко В. Ф. Система конституційного права / В. Ф. Мелашенко // Конституційне право України : Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2002. – С. 22-38.
182. Мельников Ю. И. Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе : Уч. пособие / Ю. И. Мельников. – Ярославль: ЯрГУ, 1976. – 116 с.

183. Миронов Н. Правовой анализ выборов Президента Украины / Николай Миронов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 1. – С. 44-48.
184. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : Учебник / А. А. Мишин. – М. : Юстицинформ, 2004. – 512 с.
185. Мишин А. А. Конституция США : политико-правовой комментарий / А. А. Мишин, В. А. Власихин. – М. : Междунар. отношения, 1985. – 336 с.
186. Мишин А. А. Парламент Канады / А. А. Мишин // Парламенты мира : Сб. – М. : Интерпракс, 1991. – С. 204-246.
187. Мишин А. А. Центральные органы власти буржуазных государств / А. А. Мишин. – М. : Изд-во МГУ, 1972. – 275 с.
188. Морщакова Т. Г. Безусловные основания отмены приговоров и эффективность процессуального регулирования / Т. Г. Морщакова // Известия вузов. Правоведение. – 1985. – № 6. – С. 60-66.
189. Морщакова Т. Интервью [Электронный ресурс] / Тамара Морщакова. – Режим доступа : 2004.novayagazeta.ru/nomer/2004/51n/n51n-s16.shtml.
190. Морщакова Т. Г. Комментарий к статье 29 / Т. Г. Морщакова // Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ». Комментарий. – М. : Юрид. лит., 1996. – С. 121-124.
191. Морщакова Т. Г. Конституционный контроль в РФ [Электронный ресурс] / Т. Г. Морщакова. – Режим доступа : www.hgo.org/editions/lections/06.html.
192. Недбайло П. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм / П. Е. Недбайло // Известия вузов. Правоведение. – 1971. – № 3. – С. 44-53.
193. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : Учебник для вузов / В. С. Нерсисянц. – М. : Норма, 2004. – 552 с.
194. Нерсисянц В. С. Юридизация конфликтов как путь к их разрешению и к согласию / В. С. Нерсисянц // Юридический конфликт : процедуры разрешения / Отв. ред. В. Н. Кудрявцев. – М. : ИГП РАН, 1995. – С. 50-58.
195. Никеров Г. И. Административно-процессуальное право США / Г. И. Никеров // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 96-103.

- 196.** Носырева Е. И. Посредничество в урегулировании правовых споров : опыт США / Е. И. Носырева // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 109-114.
- 197.** Овсепян Ж. И. Конституционное судебно-процессуальное право : у истоков отрасли права, науки и учебной дисциплины / Ж. И. Овсепян // Известия вузов. Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 196-212.
- 198.** Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Сов. энцикл., 1972. – 846 с.
- 199.** Олейников С. Н. Общетеоретические проблемы юридической процессуальной формы : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права ; история политических и правовых учений» / С. Н. Олейников. – Х., 1986. – 25 с.
- 200.** Основин В. С. Процессуальные отношения в советском государственном праве / В. С. Основин // Советское государство и право. – 1982. – № 8. – С. 11-15.
- 201.** Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Под ред. Б. Н. Топорнина. – М. : ИГП РАН, 1993. – 179 с.
- 202.** Паліюк В. П. Конституційне процесуальне право України : Навч. посібник / В. П. Паліюк, М. Д. Савенко. – Миколаїв: МННЦ ОДУ; ТЕТРА, 2000. – 94 с.
- 203.** Папкова О. А. Усмотрение суда / О. А. Папкова. – М. : Статут, 2005. – 413 с.
- 204.** Парламентське право України : Навч. посібник / За ред. О. Н. Ярмиша. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2007. – 500 с.
- 205.** Перепелюк В. Г. Конституційні процедури. Державно-процесуальне право : Навч. посібник / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2004. – 350 с.
- 206.** Погорелко В. Ф. Выступление на международном семинаре «Системы правовых актов Беларуси, России и Украины: сравнительный анализ» / В. Ф. Погорелко // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. – 1999. – № 19. – С. 19-20.
- 207.** Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні : проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ;

- історія політичних і правових вчень» / З. О. Погорелова. – Х., 2004. – 19 с.
- 208.** Погорілко В. Ф. Коментар до розділу XV / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко // Конституція України : Науково-практичний коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій та ін. – Х. : Право; Ін Юре, 2003. – С. 790-802.
- 209.** Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академ. курс : Підручник : У 2 т. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Юрид. думка, 2006. – Т. 1. – 544 с.
- 210.** Погорілко В. Ф. Референдне право України : Навч. посібник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.
- 211.** Погребняк С. П. Колізії в законодавстві України та шляхи їх переборення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових вчень» / С. П. Погребняк. – Х., 2001. – 19 с.
- 212.** Приходько Х. В. Конституційне процесуальне право : деякі термінологічні аспекти аксіологічно-понятійного апарату / Х. В. Приходько // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 1. – С. 52-61.
- 213.** Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25.03.2004 р. за № 1665-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27-28. – Ст. 366.
- 214.** Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 р. за № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.
- 215.** Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 р. за № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
- 216.** Про внесення зміни до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» : Закон України від 04.08.2006 р. за № 79-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 41. – Ст. 355.
- 217.** Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03.07.1991 р. за № 1286-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

218. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. за № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
219. Про Державний Протокол та Церемоніал України : Указ Президента України від 22.08.2002 р. за № 746/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 35. – Ст. 1643.
220. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21.12.2006 р. за № 514-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 11. – Ст. 94.
221. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 р. за № 279-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 36. – Ст. 1196.
222. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 р. за № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
223. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 р. за № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
224. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10.06.1997 р. за № 503/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – Ст. 11.
225. Про порядок складення у Верховній Раді України присяги суддею Конституційного Суду України : Постанова Верховної Ради України від 14.12.2005 р. за № 3193-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 4. – Ст. 70.
226. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 06.04.2000 р. за № 1647-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
227. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. за № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
228. Проект Закону України «Про нормативні правові акти» // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 4. – С. 141-163.
229. Протасов В. Н. Модель надлежачей правовой процедуры : теоретические основы и главные параметры / В. Н. Протасов // Советское государство и право. – 1990. – № 7. – С. 14-23.

230. Протасов В. Н. О насущной потребности в новой учебной дисциплине – «общей теории процессуального права» / В. Н. Протасов // Государство и право. – 2003. – № 12. – С. 53-59.
231. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 143 с.
232. Протасов В. Н. Процессуальный механизм в правовом регулировании социалистических общественных отношений / В. Н. Протасов // Советское государство и право. – 1983. – № 3. – С. 120-125.
233. Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства / В. Н. Протасов. – М. : Юрайт-М, 2001. – 346 с.
234. Протасов В. Н. Юридическая процедура / В. Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 79 с.
235. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / Науч. ред. И. А. Галаган. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1985. – 209 с.
236. Пушмин Э. А. Международный юридический процесс и международное право / Э. А. Пушмин. – Кемерово: КГУ, 1990. – 83 с.
237. Пушмин Э. А. О процессуальных вопросах современного международного права / Э. А. Пушмин // Советское государство и право. – 1982. – № 1. – С. 107-111.
238. Пушмин Э. А. Посредничество в международном праве / Э. А. Пушмин. – М. : Междунар. отношения, 1970. – 168 с.
239. Пушмин Э. А. Примирительная процедура в международном праве : автореф. дисс. на соискание учен. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Международное право ; международное частное право» / Э. А. Пушмин. – Тарту, 1974. – 33 с.
240. Пушмин Э. А. Согласительная процедура – средство разрешения международных споров / Э. А. Пушмин. – Кемерово: Кн. изд-во, 1973. – 120 с.
241. Рабинович П. М. Упрочение законности – закономерность социализма / П. М. Рабинович. – Львов : Вища школа, 1975. – 260 с.
242. Регламент Верховної Ради України. – К. : Парл. вид-во, 2004. – 140 с.

243. Регламент Верховної Ради України // Голос України. – 2008. – 26 вересня.
244. Регламент Конституційного Суду України // Офіційний вісник України. – 1997. – № 20. – Ст. 87.
245. Референдуми в ЄС / За ред. Д. С. Ковриженка. – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.
246. Речицкий В. В. Конституционализм. Украинский опыт / В. В. Речицкий. – Х. : Фолио, 1998. – 160 с.
247. Речицкий В. В. Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление ; советское строительство ; административное право ; финансовое право» / В. В. Речицкий. – Х., 1983. – 17 с.
248. Речицкий В. В. Политическая активность. Конституционные аспекты / В. В. Речицкий. – К. : Сфера, 1999. – 496 с.
249. Речицкий В. Юридичний коментар до Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 2 квітня 2007 р. та загальної політичної ситуації в Україні [Електронний ресурс] / Всеволод Речицкий. – Режим доступу : [www.khpg.org/index.php?id=1176280356](http://www.khpg.org/index.php?id=1176280356).
250. Речицкий В. Юридичний коментар до Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 26 квітня 2007 р. [Електронний ресурс] / Всеволод Речицкий. – Режим доступу : [www.khpg.org/index.php?id=1178549877](http://www.khpg.org/index.php?id=1178549877).
251. Ривлин А. Л. Об уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношениях / А. Л. Ривлин // Известия вузов. Правоведение. – 1959. – № 2. – С. 105-112.
252. Рішення Конституційного Суду України від 07.07.1998 р. за № 11-рп/98 (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – Ст. 139.
253. Рішення Конституційного Суду України від 27.03.2000 р. за № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 1285.

254. Рішення Конституційного Суду України від 14.12.2000 за № 15-рп/2000 (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 51. – Ст. 2226.
255. Рішення Конституційного Суду України від 11.03.2003 р. за № 6-рп/2003 (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – Ст. 710.
256. Рішення Конституційного Суду України від 10.12.2003 р. за № 19-рп/2003 (справа щодо недоторканності та імпідменту Президента України) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Т. 1. – Ст. 2704.
257. Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 р. за № 18-рп/2004 (справа про охоронюваний законом інтерес) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50. – Ст. 3288.
258. Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 р. за № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.
259. Рішення Конституційного Суду України від 09.10.2007 р. за № 7-рп/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – Ст. 2963.
260. Рішення Конституційного Суду України від 11.12.2007 р. за № 4-рп/2008 (справа про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 96. – Ст. 3499.
261. Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2008 р. за № 4-рп/2008 (справа про Регламент Верховної Ради України) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 28. – Ст. 904.
262. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 р. за № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та Законів України на референдумі) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 1056.
263. Рішення Конституційного Суду України від 26.06.2008 р. за № 13-рп (справа про повноваження Конституційного Суду України) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 52. – Ст. 1742.
264. Рішення Конституційного Суду України від 17.09.2008 р. за № 16-рп /2008 (справа про коаліцію депутатських фракцій у Вер-

ховній Раді України) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 72. – Ст. 2432.

**265.** Роберт Генри М. Правила парламентської процедури / Генри М. Роберт. – Вашингтон : Изд-во «Проблемы Вост. Европы», 1992. – 275 с.

**266.** Рулан Н. Юридическая антропология. Учебник для вузов / Норбер Рулан. – М. : НОРМА, 1999. – 310 с.

**267.** Савенко М. Звернення до Конституційного Суду України (конституційно-процесуальний аспект) / Микола Савенко // Українське право. – 1999. – № 2. – С. 24-31.

**268.** Саликов М. С. Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль права и учебная дисциплина / М. С. Саликов // Право и политика. – 2000. – № 4. – С. 15-26.

**269.** Саликов М. С. Предмет конституционно-процессуального права / М. С. Саликов // Российский юридический журнал. – 2000. – № 1. – С. 19-27.

**270.** Свічкарьов О. І. Основи конституційного права Польщі / О. І. Свічкарьов // Конституційне право зарубіжних країн : Навч. посібник / За заг. ред. В. О. Ріяки. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 380-404.

**271.** Селівон М. Ф. Окрема думка стосовно Рішення Конституційного Суду України від 27.03.2000 р. за № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 1285.

**272.** Серета О. О. Матеріальні та процесуальні процедури / О. О. Серета // Південноукраїнський правничий часопис. – 2006. – № 3. – С. 88-90.

**273.** Сивков А. Л. Альтернативные источники парламентских процедур (практика, обычай, прецедент, толкование регламента) / А. Л. Сивков // Государство и право. – 2004. – № 11. – С. 82-84.

**274.** Сиренко В. Ф. Интересы и власть / В. Ф. Сиренко. – К. : Оріяни, 2006. – 536 с.

**275.** Скакун О. Ф. Теория государства и права (энцикл. курс) : Учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – 840 с.

**276.** Скобелкин В. Н. Комплексное правоотношение или комплекс правоотношений ? / В. Н. Скобелкин // Известия вузов. Правоведение. – 1982. – № 2. – С. 23-31.

**277.** Скомороха В. Питання процесу розгляду справ та змісту рішень Конституційного Суду України / Віктор Скомороха // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 4. – С. 19-27.

**278.** Словник термінів з правової конфліктології : Наук.-довід. видання / За ред. М. І. Панова, Ю. П. Битяка, Л. М. Герасіної. – Х. : Одісей, 2006. – 208 с.

**279.** Спасибо-Фатєєва І. Закономірність випадковості : філософсько-правовий етюд / Інна Спасибо-Фатєєва // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 4. – С. 38-46.

**280.** Степанюк О. І. Норми конституційного права України : проблеми теорії / автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. І. Степанюк. – К., 1993. – 20 с.

**281.** Строгович М. С. Вопросы теории правоотношений / М. С. Строгович // Советское государство и право. – 1964. – № 6. – С. 51-61.

**282.** Строгович М. С. Природа уголовно-процессуального закона и его характерные черты / М. С. Строгович // Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности / Отв. ред. В. М. Савицкий. – М. : Наука, 1979. – С. 3-71.

**283.** Строгович М. С. Судебное право : предмет, система, наука / М. С. Строгович // Советское государство и право. – 1979. – № 12. – С. 58-65.

**284.** Строгович М. С. Уголовно-процессуальное право в системе советского права / М. С. Строгович // Советское государство и право. – 1957. – № 4. – С. 102-109.

**285.** Тацій В. Конституційний лад в Україні : проблеми удосконалення / Василь Тацій // Вісник прокуратури. – 2007. – № 7. – С. 3-11.

**286.** Тацій В. Проблеми імплементації норм міжнародного права в національні процесуальні процедури (до 50-річчя Конвенції про захист права людини і основних свобод) / Василь Тацій, Юрій Грошевий // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 4. – С. 4-10.

**287.** Теория государства и права : Учебник / Под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юристъ, 2005. – 592 с.

**288.** Теория юридического процесса / Под общ. ред. В. М. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1985. – 193 с.



- 289.** Теорія держави і права. Академ. курс : Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
- 290.** Тертышников В. И. Гражданский процесс : Конспект лекций / В. И. Тертышников. – Х. : Консум, 2002. – 240 с.
- 291.** Тертышников В. И. Общетеоретические проблемы процессуальной формы / В. И. Тертышников // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве / Под ред. Э. А. Пушмина. – Ярославль : ЯрГУ, 1980. – С. 22-28.
- 292.** Тесленко М. Президент України як гарант Конституції України / Мирослава Тесленко // Право України. – 2007. – № 11. – С. 11-17.
- 293.** Тимошук В. Поняття і принципи адміністративної процедури / Віктор Тимошук // Українське право. – 2005. – № 1. – С. 262-275.
- 294.** Тимчасовий регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № № 19-20, 21-22. – Ст. 211.
- 295.** Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : Полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005. – 697 с.
- 296.** Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пос. / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005. – 394 с.
- 297.** Тихомиров Ю. Порядок против хаоса / Юрий Тихомиров // Независимая газета. – 2001. – 24 апреля. – С. 3.
- 298.** Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во Тихомирова М.Ю., 2004. – 355 с.
- 299.** Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2007. – 485 с.
- 300.** Ткачук П. М. Окрема думка стосовно Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2008 р. за № 4-рп/2008 (справа про Регламент Верховної Ради України) / П. М. Ткачук // Офіційний вісник України. – 2008. – № 28. – Ст. 904.
- 301.** Тодика О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства / О. Ю. Тодика. – Х. : Право, 2007. – 480 с.

- 302.** Тодика Ю. Державно-правова конфліктологія як важливий напрямок наукових досліджень / Юрій Тодика // Вісник Академії правових наук України. – 1996. – № 6. – С. 13-23.
- 303.** Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины : отрасль права, наука, учебная дисциплина : Учеб. пособие / Ю. Н. Тодыка. – Х. : Фолио : Райдер, 1998. – 292 с.
- 304.** Тодыка Ю. Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине / Ю. Н. Тодыка, О. Ю. Тодыка. – К. : Ін Юре, 2004. – 368 с.
- 305.** Тодыка Ю. Н. Президент Украины : конституционно-правовой статус / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Х. : Факт, 1999. – 256 с.
- 306.** Тодыка Ю. Н. Процессуальные нормы в конституционном праве Украины / Ю. Н. Тодыка, А. П. Евсеев // Проблемы законности : Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : НЮАУ, 2006. – Вип. 77. – С. 3-9.
- 307.** Толстой Ю. К. К теории правоотношения / Ю. К. Толстой. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1959. – 87 с.
- 308.** Трудовое процедурно-процессуальное право : Учеб. пособие / Под ред. В. Н. Скобелкина. – Воронеж: ВГУ, 2002. – 504 с.
- 309.** Туманов В. А. Права человека и исполнительная власть / В. А. Туманов // Советское государство и право. – 1990. – № 2. – С. 44-51.
- 310.** Туманянц А. Р. Посередництво в урегулюванні правових суперечок : досвід США / А. Р. Туманянц // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : НЮАУ, 2007. – Вип. 86. – С. 166-171.
- 311.** Фатхутдінова О. В. Теоретико-правові проблеми юридичного процесу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових вчень» / О. В. Фатхутдінова. – К., 2000. – 21 с.
- 312.** Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ». – М. : Изд-во «Ось-89», 2005. – 48 с.
- 313.** Хабриева Т. Я. Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. – М. : Норма, 2005. – 320 с.

- 314.** Хара В. Действия президента в отношении судей Конституционного Суда не соответствуют законодательству / Виктор Хара // Голос Украины. – 2007. – 15 мая. – С. 7.
- 315.** Цвик М. В. Теория социалистической демократии (государственно-правовые аспекты) / М. В. Цвик. – К. : Вища школа, 1986. – 159 с.
- 316.** Цвік М. В. Коментар до статті 6 / М. В. Цвік // Конституція України : Науково-практичний коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій та ін. – Х. : Право ; Ін Юре, 2003. – С. 32-38.
- 317.** Червонюк В. И. Согласование интересов как вид современных законодательных технологий / В. И. Червонюк, И. В. Гойман-Калинский // Государство и право. – 2004. – № 8. – С. 30-38.
- 318.** Черниловский З. М. Лекции по римскому частному праву / З. М. Черниловский. – М. : Юрид. лит., 1991. – 208 с.
- 319.** Черниченко С. В. Борьба с нарушениями прав человека и международные процедуры / С. В. Черниченко // Советское государство и право. – 1980. – № 1. – С. 91-99.
- 320.** Чехарина В. И. Законодательный процесс / В. И. Чехарина // Парламентское право России : Учеб. пособие / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. – М. : Юрист, 2000. – С. 95-147.
- 321.** Чехарина В. И. Парламентские процедуры / В. И. Чехарина // Юридическая конфликтология. – М. : ИГП РАН, 1995. – С. 232-243.
- 322.** Чечина Н. А. Избранные труды по гражданскому процессу / Н. А. Чечина. – СПб. : Изд. Дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. – 656 с.
- 323.** Чечина Н. А. Судебная защита и конституционные принципы гражданского процессуального права / Н. А. Чечина // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права / Отв. ред. М. С. Шакарян. – М. : ВЮЗИ, 1980. – С. 38-50.
- 324.** Чиркин В. Е. Современные модели конституции / В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин // Сравнительное конституционное право : Уч. пособие / Отв. ред. В. Е. Чиркин. – М. : Междунар. отношения, 2002. – С. 39-87.
- 325.** Шагиева Р. В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в социалистическом обществе / Р. В. Шагиева. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1986. – 103 с.

- 326.** Шакарян М. С. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы» / М. С. Шакарян, А. К. Сергун // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права / Отв. ред. М. С. Шакарян. – М. : ВЮЗИ, 1980. – С. 61-86.
- 327.** Шаповал В. Виступ Представника Президента України у Конституційному Суді України під час розгляду справи щодо конституційності Указу Президента України / Володимир Шаповал // Вибори та демократія. – 2007. – № 2. – С. 34-49.
- 328.** Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право / В. Н. Шаповал. – К. : ИД «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.
- 329.** Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм / В. М. Шаповал. – К. : Юрид. фірма «Салком» ; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
- 330.** Шевчук С. Значення загальноправового принципу пропорційності для визначення конституційності законодавчих обмежень щодо реалізації конституційних прав і свобод (зарубіжний досвід) / Станіслав Шевчук // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 1. – С. 69-76.
- 331.** Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції / Станіслав Шевчук. – Х. : Консум, 2002. – 296 с.
- 332.** Шевчук С. Процесуальні основи конституційної демократії : концепція «належної правової процедури» / Станіслав Шевчук // Українське право. – 1999. – № 2. – С. 32-42.
- 333.** Шевчук С. Судова правотворчість та соціологічна школа права / Станіслав Шевчук // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 1. – С. 24-29.
- 334.** Шувалов И. И. Правительство РФ в законотворческом процессе / И. И. Шувалов. – М. : Норма, 2004. – 144 с.
- 335.** Щеглов В. Н. Юридический процесс и процедура / В. Н. Щеглов, В. Н. Протасов // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права / Отв. ред. М. С. Шакарян. – М. : ВЮЗИ, 1980. – С. 106-114.
- 336.** Экспертиза нормативно-правовых актов Томской области и их проектов на коррупциогенность : Семинар-тренинг, г. Томск, 20-21 февраля 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.government.nnov.ru/\\_data/objects/19961/2.doc](http://www.government.nnov.ru/_data/objects/19961/2.doc).

**337.** Эффективность законодательных процедур и развитие юридической техники : Брифинг международного семинара // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 1. – С. 154-160.

**338.** Юридическая процессуальная форма : теория и практика / Под ред. П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева. – М. : Юрид. лит., 1976. – 280 с.

**339.** Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу / О. І. Ющик. – К. : Парлам. вид-во, 2004. – 519 с.

**340.** Яковенко О. В. Правовая процедура : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория права и государства ; история права и государства ; история правовых и политических учений» / О. В. Яковенко. – Саратов, 1999. – 21 с.

**341.** Яковлев В. Ф. Введение / В. Ф. Яковлев // Медиация как метод внесудебного разрешения споров. – М. : МЦУПК, 2006. – С. 8-13.

**342.** Яковлев В. Ф. Интернет-конференция в компании «Гарант» по теме : «О примирительной процедуре с участием посредника (медиация)» [Электронный ресурс] / В. Ф. Яковлев. – Режим доступа : [www.konkurs.garant.ru/iconf/report/71.htm](http://www.konkurs.garant.ru/iconf/report/71.htm)

**343.** Яковюк І. В. Коментар до статті 155 / І. В. Яковюк // Конституція України : Науково-практичний коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій та ін. – Х. : Право ; Ін Юре, 2003. – С. 772-774.

**344.** Яновский М. В. Мирные средства разрешения международных споров / М. В. Яновский. – Ташкент: Изд-во САГУ, 1957. – 43 с.

*Для нотаток*

*Для нотаток*

*Наукове видання*

**Євсєєв**

**Олександр Петрович**

*кандидат юридичних наук*

**ПРОЦЕДУРИ  
В КОНСТИТУЦІЙНОМУ  
ПРАВІ УКРАЇНИ**

*Монографія*

Відповідальний за випуск Н. М. Ярошенко  
Коректор В. В. Лук'янчук  
Комп'ютерна верстка і дизайн І. В. Москалюк

Підписано до друку 03.07.2010 р.  
Формат 84x108 1/32. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум.-друк. арк. 9,50. Наклад 300 прим. Ціна договірна.  
Замовлення №0307/1

Надруковано з оригінал-макета,  
виготовленого Видавництвом "ФІНН"  
(Свідоцтво про внесення до державного реєстру  
суб'єктів видавничої діяльності:  
серія ДК № 924 від 22.05.2002 р.),  
в друкарні ФО-П Білетченко Г. В.  
(тел.: 8-057-758-35-98)