

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



Олександр Скрипнюк,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений юрист України,
керівник відділу зв'язків з державними
органами і міжнародними організаціями
НАПрН України

УДК 342.3

*Державний суверенітет: гене́за доктрини та визначення поняття (частина друга)**

Виходячи зі сформованого в юридичній науці поділу політичних режимів на демократичні та недемократичні, а також беручи до уваги нормативний зміст ст. 1 Конституції України та реальний досвід національного державотворення та правотворення в незалежній Україні, можна констатувати, що в незалежній Україні утвердився демократичний політичний режим. Його конституційні основи визначаються, насамперед, нормативним змістом Розділу I «Загальні засади» Конституції України: Україна є демократичною державою (ст. 1 Конституції); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість

діяльності держави (ст. 3 Конституції); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ч. 2 ст. 5 Конституції). Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (ч. 3 ст. 5 Конституції); народ України здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5 Конституції); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (ст. 6 Конституції); в Україні визнається і гарантується

* *Продовження.* Початок статті див.: «Публічне право». – 2013. – № 2.



місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8 Конституції); суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності [6; с. 139]. Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (ст. 15 Конституції) та ін.

Водночас, конституційне будівництво останніх років в Україні свідчить про об'єктивну потребу подальшої демократизації політико-правового режиму з метою формування дієвих інститутів демократії та створення належних конституційно-правових механізмів гарантування державного суверенітету демократичної України. Головними завданнями подальшої демократизації політико-правового режиму як напряду забезпечення державного суверенітету України через удосконалення Конституції України можуть бути: посилення та розвиток правових механізмів реалізації прав і свобод людини та громадянина, а також створення системи ефективних гарантій цих прав (цікаво зазначити, що ця проблема часто характеризується як універсальна для всіх пострадянських держав. В. Лебедев пише, що саме недостатня ефективність механізмів охорони, захисту та гарантування прав людини стає однією з головних перешкод формування демократичних державно-правових режимів [4; с. 6]); запровадження реальних конституційно-правових механізмів безпосередньої реалізації народного суверенітету через проведення всеукраїнського референдуму (чітке конституційне закріплення предмета всеукраїнського референдуму та вдосконалення порядку ініціювання проведення всеукраїнського референдуму громадянами України); конституювання нових форм прямого народовладдя, які позитивно зарекомендували себе в країнах Західної Європи;

переусвідомлення та вдосконалення існуючої пропорційної виборчої системи з метою забезпечення реалізації принципу народного представництва у виборних органах державної влади та органах місцевого самоврядування; реформатування системи стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади та главою держави з метою унеможливлення в подальшому нових конституційних конфліктів; запровадження інститутів громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні; оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні та забезпечення дієвих механізмів реалізації права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України тощо. У цьому ж контексті не можна не відмітити, що державний суверенітет України як сучасної демократичної та правової держави криє в собі забезпечення цілеспрямованої та ефективної правової політики, яка повинна бути спрямована насамперед на зміцнення законності та правопорядку, посилення боротьби зі злочинністю; запровадження ефективних механізмів захисту свободи вільного висловлювання думки, вільної преси, вільних мирних зборів, мітингів і демонстрацій, вільного об'єднання у політичні партії та громадські організації; встановлення чітких процесуальних норм захисту прав і свобод людини; категоричне недопущення будь-яких форм політичних репресій; запровадження чітких правових норм для захисту інтелектуальної власності з одночасним посиленням на міжнародному рівні механізмів захисту прав інтелектуальної власності суб'єктів господарювання України; запровадження ефективних інституційних механізмів боротьби з криміналізацією національної економіки; чітке визначення повноважень і функцій

органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Конструктивне вирішення цих завдань сприятиме одночасно і подальшій демократизації політико-правового режиму в Україні та вдосконаленню системи гарантій державного суверенітету України.

Щоправда, розглядаючи проблему державного суверенітету в контексті демократизації державної влади, не можна залишати поза увагою проблему єдності самої цієї державної влади. Як засвідчив досвід 2005–2010 рр., саме через постійні конфлікти між вищими органами державної влади, які часто набували форму «війни на знищення», країна не лише втрачала свій розвитковий потенціал, а й постійно послаблювала свої позиції на міжнародній арені. Утім, вживаючи поняття забезпечення єдності державної влади, мають на увазі правове забезпечення конструктивної співпраці трьох гілок влади в межах установлених для всіх без винятку законів, а також наявність єдиної для всієї держави конституційної системи організації та функціонування державної влади. В цьому сенсі конституційна реформа повинна запропонувати таку модель, за якої кожна з гілок влади мала би достатні ресурси та повноваження для реалізації власних функцій за збереження цілісності державної влади як такої та недопущення будь-яких дій щодо узурпації влади тим чи тим органом. Натомість сьогодні спостерігається спроба перебудувати систему функціонування механізму поділу влади з наявним єдиним «керівним центром», від якого йдуть імпульси у напрямку кожної з гілок влади. З погляду загальної конституційної логіки у першому випадку маємо справу з єдністю спрямування зусиль державної влади, яка ґрунтується на розподілі повноважень її складових частин. В іншому випадку – спостерігається планомірний розподіл обов'язків щодо впрова-

дження владних рішень між різними гілками влади. З позиції буденної свідомості цю різницю можна і не помітити. Однак наукове дослідження конституційної реформи державної влади не може залишати поза увагою значущість окреслених питань, адже саме ці питання визначають відмінність правової держави від тоталітарної. В цьому плані слід відмовитися від намагання утворення певних органів, які привласнили би собі право виступати єдиною керуючою інстанцією і щодо державної влади в цілому. Тісно пов'язаною зі щойно зазначеним є проблема формування загального балансу в побудові державної влади. Для цього необхідно чітко визначитися з тим, яку форму правління реалізовано в Україні. Сучасна конституційна практика знає різні моделі, кожна з яких може бути адаптованою до вітчизняних правових реалій. Тому слід передовсім прийняти стратегічне рішення щодо форми правління. Таке рішення, мабуть, було би недоцільно приймати референдумом, оскільки тоді відкриватиметься можливість маніпулювання громадською думкою. Яскравим прикладом цього є референдум 2000 р. У разі внесення змін до Конституції України за рекомендацією Конституційної асамблеї потребуватимуть юридичного коригування й конституційні закони, що регулюють організацію та діяльність органів державної влади, які належать до різних її гілок. Ба більше, спираючись на попередній досвід державотворення, можна прогнозувати, що у випадку відсутності таких законів навіть найдосконаліша конституція і найбільш науково обґрунтована конституційна реформа стануть заручниками боротьби за владу.

Як було зазначено вище, ще одним напрямом забезпечення державного суверенітету, який входить до системи основних і одночасно – найважливіших напрямів забезпечення державного суверенітету України, є вдоско-



налення конституційних основ національної безпеки та оборони. Справді, національна безпека та оборона України є одним із найбільш важливих елементів державного суверенітету в сучасних умовах, оскільки обов'язковою умовою існування, розвитку та самозбереження будь-якої держави є здійснення комплексної цілеспрямованої політики щодо захисту її національних інтересів, що забезпечує певний правовий стан (режим) держави – стан національної безпеки та оборони. Доволі часто національна безпека характеризується як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, держави і суспільства від існуючих і можливих внутрішніх і зовнішніх загроз у всіх сферах суспільних відносин. Тобто, цей стан гарантує захищеність життєво важливих інтересів особи (її прав і свобод), держави (її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів) та суспільства (його матеріальних і духовних цінностей) від внутрішньої та зовнішньої загроз [5, с. 611]. При цьому до основних елементів національної безпеки відносять безпеку політичну, економічну, воєнну, екологічну, гуманітарну, демографічну, інформаційну та ін. [3, с. 12].

Не слід забувати, що події 11 вересня 2001 р. у США, систематичні терористичні акти в 2001–2011 рр. у країнах Південної Азії та Близького Сходу, зокрема в Афганістані та Іраку, терористичні акти в Лондоні та Мадриді 2005 р., масові заворушення громадян африканського та азійського походження у Франції в 2005–2006, 2008 рр., в Англії 2011 р., у США (Бостоні) 2013 р., розкриття нових і нових терористичних мереж у Великій Британії, Німеччині, США та інших країнах світу засвідчують про невпинне зростання зовнішніх і внутрішніх загроз державному суверенітету фактично всіх країн світу, незалежно від їхньої зовнішньої політики,

рівня економічного розвитку, сталості громадянського суспільства та розвитку національних правових систем. Тероризм «урівняв» усі держави світу, ставши на сьогодні основною загрозою національній безпеці та обороні більшості країн світу.

Це обумовило визнання національної безпеки та оборони однією з найвищих конституційних цінностей сучасності, а водночас – одним із найважливіших факторів забезпечення державного суверенітету. Переважна більшість демократичних держав світу закріпила у своїх конституціях і конституційних актах положення про режим національної безпеки і правосуб'єктність учасників конституційного процесу, до чийх повноважень віднесено функцію гарантування національної безпеки України. Не стала винятком і Конституція України, яка в ст. 17 закріпила положення про загальні засади та основні складові системи національної безпеки України. Зокрема, ч. 1 ст. 17 Основного Закону визначила, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу. Оскільки відповідне конституційне положення належить до розділу I «Загальні засади» Основного Закону, який прийнято вважати нормативним втіленням основ конституційного ладу України, то основи національної безпеки та оборони України слід відносити до інститутів, які уособлюють конституційні основи суспільного та державного ладу України, виступають одним із основоположних елементів системи забезпечення державного суверенітету.

Забезпечення відповідного правового режиму є важливою функцією Української держави та справою всього українського народу. Зокрема, найбільш вдало загальні функції національної безпеки України, як на

нашу думку, визначено у ст. 1 Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105/2007 – «забезпечити такий рівень національної безпеки, який би гарантував поступальний розвиток України, її конкурентоспроможність, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, подальше зміцнення міжнародних позицій та авторитету Української держави у сучасному світі» [7, с. 43]. Функціональне призначення інституту основ національної безпеки також об'єктивізується в преамбулах відповідних правових актів. Зокрема, преамбула Закону України «Про основи національної безпеки України» вказує, що цей Закон визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності [2, с. 351]. Схожа ситуація спостерігається і з законодавчим визначенням інституту національної оборони України, що дозволяє характеризувати національну безпеку та оборону України як споріднені правові стани (режими), об'єднані в межах одного інституту конституційного ладу.

Система суб'єктів забезпечення національної безпеки та оборони України корелюється з об'єктами відповідних правовідносин. Конституція України визначає серед основних об'єктів національної безпеки та оборони такі, як: суверенітет (статті 1, 2, 5, 17), конституційний лад (розділ I), територіальна цілісність і недоторканність державних кордонів (статті 2, 17); власність Українського народу (ст. 13); права і свободи людини та громадянина (розділ II); правовий порядок (статті 8, 19); організація державної влади (ст. 6); зовнішньополітична діяльність (ст. 18); екологічна безпека (ст. 16) та ін. Саме така значна кількість об'єктів національної безпеки та

оборони України обумовлює широке коло суб'єктів відповідних правовідносин. Конституція також визначає серед основних суб'єктів забезпечення національної безпеки та оборони України: державу (статті 3, 17); народ України (статті 5, 17); військові формування та правоохоронні органи (ч. 3 ст. 17); Збройні Сили України та інші військові формування (ч. 4 ст. 17); органи державної влади (статті 6, 17, розділи IV, V, VI, VII, VIII, XII) та ін. Законодавство України розвиває та деталізує відповідні конституційні положення про суб'єктів забезпечення національної безпеки та оборони в інших нормативно-правових актах. Зміст конституційно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки та оборони України визначається їхніми повноваженнями, тобто встановленими Конституцією та законами України правами й обов'язками відповідних учасників правовідносин. Для кожного з учасників забезпечення національної безпеки та оборони України чинне законодавство визначає особливе коло повноважень.

Наприклад, одним із пріоритетних суб'єктів забезпечення національної безпеки та оборони України є керівник нашої держави – Президент України. Відповідно до Конституції та законів України Президент України як керівник держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки та оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України. Так, ч. 2 ст. 102 Конституції України визначає, що Президент України є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України. З метою правового забезпечення цієї стратегічної функції Конституція України уповноважує керівника держави забезпечувати державну

незалежність і національну безпеку (п. 1 ч. 1 ст. 106 Конституції); бути Верховним головнокомандувачем Збройних Сил України; призначати на посади та звільняти з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснювати керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 1 ч. 1 ст. 106 Конституції); очолювати Раду національної безпеки та оборони України (п. 18 ч. 1 ст. 106 Конституції), яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони (ч. 2 ст. 107 Конституції); вносити до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України приймати рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України формувань (п. 19 ч. 1 ст. 106 Конституції); приймати відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції) тощо.

Винятково важливими у сфері забезпечення національної безпеки та оборони України є й повноваження парламенту України. Верховна Рада України уповноважена оголошувати за поданням Президента України стан війни та укладення миру, схвалювати рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України (п. 9 ст. 85 Конституції); затверджувати загальну структуру, чисельність, визначати функції Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України (п. 22 ст. 85 Конституції); схвалювати рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направ-

лення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України (п. 23 ст. 85 Конституції).

Спеціалізованим суб'єктом у системі забезпечення національної безпеки та оборони є Рада національної безпеки і оборони України. Цей орган держави координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки та оборони; з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України. Такі завдання Ради національної безпеки та оборони України у сфері забезпечення національної безпеки України визначають і її функції та повноваження. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», Рада національної безпеки та оборони України: 1) вносить пропозиції Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки та оборони; 2) координує та здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони у мирний час; 3) координує та здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та в разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [1, с. 237].

Важливим суб'єктом забезпечення національної безпеки та оборони України є Воєнна організація держави, яка відповідно до ст. 10 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності кордонів; протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру. Воєнна організація держави –

охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції та законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства і відповідно до Конституції та законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Основною інституційною складовою Воєнної організації держави є Збройні Сили України. Конституція України у ч. 2 ст. 17 визначила, що оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності покладаються на Збройні Сили України – військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. Збройні Сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору в межах територіального моря.

Загалом сучасні політико-правові реалії дають підстави зробити висновок про виняткову важливість інституту національної безпеки та оборони України як важливої складової забезпечення державного суверенітету України. Водночас цей інститут вимагає свого подальшого вдосконалення. Наразі законодавче вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та оборони України здійснюється на двох рівнях – конституційному та законодавчому. Конституційне вдосконалення існуючої системи національної безпеки та оборони України може бути здійснене під час розроблення проекту закону України про внесення змін до Конституції України. На законодавчому рівні передбачуваними видаються затвердження Концепції кримінальної юстиції в Україні, розроблення та прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України і нових редакцій законів України, які визначають правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки України (РНБО, СБУ, прокуратури тощо).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Відомості* Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
2. *Відомості* Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
3. *Данільян О. Г.* Національна безпека України: структура та напрямки реалізації : [навчальний посібник] / О. Г. Данільян, О. П. Дзьобань, М. І. Панов. – Х. : Фоліо, 2002. – С. 12.
4. *Лебедев В. А.* Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности) / В. А. Лебедев. – М. : изд-во Моск. ун-та, 2005. – С. 6.
5. *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика* / Відп. ред. В. Ф. Погорілко. – К. : А. С. К., 2003. – С. 611.
6. *Скрипнюк О. В.* Курс сучасного конституційного права України : [академічне видання] / О. В. Скрипнюк. – Х. : Право, 2009. – С. 139.
7. Урядовий кур'єр. – 2007. – № 43.

Скрипнюк О. В. Державний суверенітет: структура та система гарантій

У статті аналізуються складові частини і способи вдосконалення системи гарантій державного суверенітету, питання демократизації політико-правового



режиму, забезпечення єдності державної влади та проведення ефективної правової політики як засоби зміцнення суверенітету.

Ключові слова: державний суверенітет, засіб зміцнення і система гарантій суверенітету, демократизація, політико-правовий режим, правова політика, єдність державної влади.

Скрипнюк А. В. Государственный суверенитет: структура и система гарантий

В статье анализируются составные части и способы совершенствования системы гарантий государственного суверенитета, вопросы демократизации политико-правового режима, обеспечения единства государственной власти и проведения эффективной правовой политики как средства укрепления суверенитета.

Ключевые слова: государственный суверенитет, средство укрепления и система гарантий суверенитета, демократизация, политико-правовой режим, правовая политика, единство государственной власти.

Skrypnyuk O. State sovereignty: structure and system of guarantees

Component parts and methods of perfection of the system of guarantees of state sovereignty, questions of democratization of the political and legal mode, providing of unity of state power and realization of effective legal politics as facilities of strengthening of sovereignty, are analysed in the article.

Key words: state sovereignty, means of strengthening and system of guarantees of sovereignty, democratization, political and legal mode, legal politics, unity state.