

УДК 342.4

DOI: 10.15587/2523-4153.2019.160756

## ВПЛИВ ТРАДИЦІЙ ТА ПРАКТИКИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ НА СТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ ТА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

© С. Л. Скробач

У статті висвітлено погляди вітчизняних та зарубіжних вчених на становлення конституції як закономірного процесу відповідно до національних традицій та практики державотворення народу, приділено увагу працям Шарля Луї Монтеск'є, Едмунда Берка, Альберта Дайсі, Георга Фрідріха Пухти в частині питань розподілу державної влади, обрання форми правління, природи законів, характерних особливостей конституцій. Проаналізовано вплив досвіду організації публічної влади на розвиток конституційного процесу. Зокрема, звертається увага на державотворчий процес в Україні у 1917-1921 роках, напрацювання державних діячів в сфері державного будівництва, в тому числі Сергія Шелухіна та Станіслава Дністрянського в контексті підготовки основного закону, врахування історичної основи життя народу, розуміння основних принципів державного ладу, витоків конституції, аналізуються положення Першого Універсалу Української Центральної Ради. Опрацьовано тексти преамбул конституцій Литовської Республіки, Республіки Польща, Словацької Республіки, Чеської Республіки, Французької Республіки, звертається увага на наявність в преамбулах посилань на традиції та звичаї народу, досягнення останнього, культурну та політичну спадщину предків, практику вітчизняного державотворення, аналізуються положення преамбули Конституції України. Автор доводить, що конституція не створюється з абстрактних принципів, а є відображенням особливостей конституційного ладу держави, зумовленого традиціями, досвідом та практикою державотворення народу, що населяє державу; переконує в тому, що процес становлення конституції є закономірним і повинен відображати інтереси народу, а міра врахування традицій і практики державотворення при розробці конституції чи внесення змін до останньої безпосередньо впливає на дієвість конституції

**Ключові слова:** конституція, розподіл влади, верховенство права, національні традиції, практика державотворення

### 1. Вступ

У преамбулі Конституції України вказується, що Верховна Рада України від імені Українського народу приймає Основний Закон України, спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення. З одного боку видається, що вітчизняна практика державотворення повинна бути основою Конституції, з іншого – Законом України № 2680-VIII від 07.02.2019 [1] преамбулу було доповнено положенням про європейську ідентичність Українського народу.

При написанні Конституції України за основу було взято модель європейського конституціоналізму, зокрема положення французької Декларації прав людини і громадянина: «суспільство, в якому не забезпечено гарантії прав і не проведено розподіл влади, не має конституції» [2], що підтверджує європейську ідентичність Українського народу, водночас не заперечує самотність українського конституціоналізму.

### 2. Літературний огляд

У сучасній вітчизняній юридичній літературі звертається увага на, по-перше, наступність конституційної традиції в Україні [3, с. 82], відзначається, що конституція узагальнює існуючий державно-правовий досвід [4, с. 30]; по-друге, на наявність особливостей національного характеру у конституціоналізмі, трансформацію запозичень на національному ґрунті [3, с. 6].

Таким чином виникає запитання: якою мірою історія державотворення, досвід організації публічної влади, національні особливості впливають чи повинні впливати на становлення, розвиток і зміст основного закону?

### 3. Мета та задачі дослідження

Мета дослідження – огляд поглядів на становлення і розвиток конституції держави як органічного процесу у відповідності до традицій та досвіду організації публічної влади.

Для досягнення мети були поставлені наступні задачі:

1. Вивчення праць вітчизняних та зарубіжних вчених в контексті розуміння процесу становлення і розвитку конституцій.

2. Аналіз преамбул Конституцій деяких європейських держав в контексті наявності положень щодо унаслідування традицій та досвіду державотворення.

### 4. Традиції та практика державотворення як основа становлення конституції

Охарактеризовуючи природу законів, Шарль Луї Монтеск'є зробив декілька висновків, важливих для нашого дослідження:

1) будь-який закон є пов'язаний з іншим законом або залежить від іншого, загального закону;

2) закони повинні відповідати властивостям народу, для якого вони встановлені;

3) дуже рідко закони одного народу можуть виявитись придатними для іншого народу [5, с. 7].

Шарль Луї Монтеск'є розробив теорію розподілу державної влади, висунуту Джоном Локком. На переконання Монтеск'є, у кожній державі є три види влади – законодавча, виконавча та судова, щоб не було можливості зловживання владою, повинен існувати такий порядок, при якому різні влади могли б струмувати одна одну [5, с. 138].

При цьому наявність розподілу влади не зводиться до створення універсальної форми правління, а забезпечується обмеженим правлінням у спосіб, вироблений самим народом у конкретній державі.

Як пояснював французький філософ: «О. Сідней має цілковиту рацію, кажучи, що якщо депутати є представниками станів, як в Голландії, то вони повинні звітувати перед тими, хто їх уповноважив; але інша річ, коли вони є представниками міст і містечок, як в Англії. Право подавати голос у своєму окрузі для вибору представників повинні мати всі громадяни, крім тих, положення яких так низько, що на них дивляться як на людей, нездатних мати свою власну волю». [5, с. 141]

Йоганн Готфрід Гердер стверджував, що будь-які дії та поведінка народу зумовлюється особливостями національного характеру, завдяки чому форми правління, встановлені в різних державах, є різноманітними. [6, с. 345; 6, с. 386]

Таким чином оскільки конституція – основний закон вищої юридичної сили, що регулює основні засади державного та суспільного ладу, інші закони в державі залежать від конституції як загального закону; у кожній державі – своя конституція, яка відображає особливості конституційного ладу даної держави, виходячи з властивостей народу.

Для прикладу, на переконання А.Дайсі, принцип верховенства права є характерною особливістю саме Британської Конституції, є рисою переконань англійців, і спочатку був характерний переважно у державах, які унаслідували англійську традицію [7, с. 110].

Свого часу Едмунд Берк заперечував можливість створення конституції з абстрактних принципів, керуючись тим, що остання може бути лише продуктом поступового і органічного розвитку. [8, с. 159] Зокрема, попри засудження і незрозуміння французькими революціонерами положень неписаної Конституції Великої Британії щодо нерівного представництва Берк стверджував, що слід віддати належне конституції, завдяки якій його держава протягом довгого часу процвітала, а представництво передбачене цією конституцією виявилось абсолютно співмірним поставленим цілям. [9]

Право як творіння народу бачили представники історичної школи права. [10, с. 165] Георг Фрідріх Пухта вважав природним джерелом держави та її конституції волю народу, волю людей як членів союзу: «Народний дух створює державу, як і право». [11]

За твердженням Г.Ф. Пухти, право розвивається поступово, з розвитком самого народу, якщо подальший розвиток права буде залежати виключно від законодавця, то право не відповідатиме міркам часу або відірветься від життя народу. [11]

Співставляючи погляди Е. Берка та Г.Ф. Пухти, можна узагальнити наступне: процес становлення конституції є закономірним і повинен відображати інтереси народу.

Практика державотворення в Україні у 1917–1921 роках деякою мірою є підтвердженням того, що джерелом держави та її конституції повинна бути воля і досвід народу. 9 січня 1918 року було проголошено незалежність Української Народної Республіки, наприкінці квітня 1918 року створено Українську державу, у грудні відновлено УНР.

У тексті Першого Універсалу Української Центральної Ради зазначалось, що: по-перше, «народ український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям»; по-друге, «ніхто краще нас не може знати, чого нам треба, і які закони для нас луччі» [12].

Сергій Шелухін, опрацьовуючи питання майбутнього ладу в Україні у зазначений період, стверджував, що для підготовки основного закону слід знати: якою повинна бути держава – простою, централізованою чи децентралізованою, складною; про стан особи в державі та суспільстві, про права громадян; про організацію верховної влади; слід знати, як провести поділ між законодавчою, судовою та адміністративною гілками влади. На переконання правника основні принципи державного ладу повинні виходити з «народного життя, психіки, історії, побуту, права, бажань, стремлінь, ідеалів українського народу», без використання власного досвіду не можливо створити дієвий механізм, а практика «плагіату» (запозичення) призведе до суперечності та наявності у правовій системі непритаманних для останньої норм. [13, с. 405]

Варто погодитись з думкою С. Шелухіна з приводу того, що якісне змістовне наповнення основного закону прямо залежить від врахування досвіду державотворення.

13 листопада 1918 року проголошено самостійну Західноукраїнську народну республіку. У 1920 році на прохання уряду Західноукраїнської народної республіки, що знаходився в еміграції, Станіслав Дністрянський підготував проект Конституції ЗУНР.

Як вважав Станіслав Дністрянський, кожна конституція повинна мати історичну основу в народі, політичну основу в обставинах сучасної доби, юридичну форму і зміст, що відрізняє її від інших законів. Влучно зауважує вчений, що сам народ обирає своє право, народ прагне тільки такого права і державного ладу, які відповідають його народній вдачі, остання проявляється у суспільному житті протягом тривалого часу, іншими словами – в історії та традиціях. [14]

На думку С.Дністрянського, не зможе бути тривалою і швидко потребуватиме зміни конституція, яка не враховує історичну основу життя народу. Вчений наводить наступний приклад: Центральна Рада в Києві проводила політику соціалізації землі, при цьому не врахувавши, що це суперечить історичним основам українського народного характеру («вдача хліборобського населення України зв'язала кожного селянина із землею» – за С.Дністрянським), а тому така політика викликала опір населення. [14]

Варто зауважити, що напрацювання галицьких державних діячів в сфері державного будівництва заслуговують високої оцінки, а поразка ЗУНР як держави більшою мірою була зумовлена військовими невдачами.

При написанні ряду чинних конституцій європейських держав було враховано необхідність зважати на історію, традиції та досвід організації публічної влади. Зокрема, складовою частиною основного закону є преамбула, в якій зазначаються мотиви, аргументи та мета прийняття конституції. В текстах преамбул конституцій ряду держав містяться посилання на досягнення народу, який населяє державу, в практиці державотворення.

У Преамбулі Конституції Литовської Республіки робиться декілька посилань, які вказують на те, що Основний Закон відображає досвід литовського народу у контексті організації влади: 1) литовський народ багато років тому створив Литовську державу; 2) литовський народ створив правовий фундамент на Литовських статутах та Конституціях Литовської республіки; 3) литовський народ зберіг свій дух, рідну мову, письменність та звичаї; 4) право народу вільно жити і творити на землі своїх батьків, предків – природне право. [15]

Преамбула Конституції Республіки Польща містить посилання на традиції Першої та Другої Республіки. [16] У Преамбулі Конституції Словацької Республіки йдеться про політичну і культурну спадщину предків, спадщину Кирила і Мефодія, історичний заповіт Великої Моравії. [17] У свою чергу у Преамбулі Конституції Чеської Республіки – про вірність добрим традиціям історичної державності земель Корони чеської і державності чехословацької. [18] В Конституціях зазначених держав акцентується увага саме на традиціях державотворення.

У Преамбулі Конституції Франції навпаки робиться посилання на досягнення народу в контексті закріплення прав і свобод у XVIII столітті та їх збереження: «Французький народ урочисто проголошує свою прихильність правам людини і принципам національного суверенітету, як вони були визначені

Декларацією 1789 року, підтверженою і доповненою преамбулою Конституції 1946 року». [19]

Таким чином фундаментом положень конституції держави повинні виступати досвід та традиції державотворення, при цьому врахування досягнень і прорахунків при розробці конституції чи внесення змін до останньої забезпечують дієвість основного закону чи внесених змін.

## 5. Результати дослідження

У статті висвітлено погляди зарубіжних та вітчизняних авторів на становлення і розвиток конституції як органічного процесу у відповідності до традицій народу, досвіду організації влади, попередніх практик державотворення. Також проаналізовано зміст преамбул конституцій деяких європейських держав в контексті наявності положень щодо унаслідування традицій та досвіду державотворення.

## 6. Висновки

1. На основі огляду праць вітчизняних та зарубіжних вчених можна стверджувати, що:

– конституція будь-якої держави повинна відображати особливості конституційного ладу даної держави, які зумовлені традиціями, досвідом та практикою державотворення народу, що населяє державу;

– впровадження європейських стандартів розподілу влади, верховенства права супроводжується унікальним змістовним наповненням, характерним для конкретного народу, зважаючи на досвід державотворення цього народу;

– поверхневе запозичення конституційних норм та принципів, неврахування історичного досвіду державотворення призводить до недієвості основного закону.

2. Формальним аспектом підтвердження факту становлення і розвитку конституцій на основі традицій та досвіду організації публічної влади є текст Преамбул Основних законів ряду держав, а саме – наявність посилань на звичаї, традиції, політичну та культурну спадщину; матеріальним – дієвість Конституції.

## Література

1. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР. 28.06.1996 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 07.03.2019)
2. Документы истории Великой французской революции. Т. 1. Москва: издательство МГУ, 1990. 528 с.
3. Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції: монографія. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. 372 с.
4. Тодика Ю. Сутність Конституції України в аспекті розвитку конституційного процесу // Вісник Академії правових наук України. 1997. № 2 (9). С. 29–30.
5. Монтескьє Ш. Л. О духе законов. Москва: Мысль, 1999. 672 с.
6. Гердер И. Г. Идеи к философии истории человечества. Москва: Наука, 1977. 703 с.
7. Dicey A. V. Introduction to the study of the law of the constitution. London: Macmillan, 1915. P. 110.
8. Friedmann W. Legal theory. London: Stevens & Sons Limited, 1960. 584 p.
9. Burke E. Reflections on the revolution in France. 1790. URL: <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/burke/revfrance.pdf>
10. Rodes R. E. On the Historical School of Jurisprudence // The American Journal of Jurisprudence. 2004. Vol. 49, Issue 1. P. 165–184. doi: <http://doi.org/10.1093/ajj/49.1.165>
11. Пухта Г. Ф. Энциклопедия права. Ярославль, 1872. С. 26.
12. І Універсал Української Центральної Ради до українського народу, на Україні й по-за Україною сущого / ВР України. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-1.html>
13. Шелухін С. В справі проектів про майбутній лад на Україні // Воля. 1921. Т. 2 (11-12). С. 404–407.
14. Дністрянський С. Нові проекти української конституції // Воля. 1920. Т. 6 (5). С. 235.
15. Lietuvos Respublikos Konstitucija. 1992. URL: <https://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm>
16. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02.04.1997. Available at: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

17. Конституция Чешской Республики от 16.12.1992. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=106&attempt=1>  
18. Конституция Словацкой Республики от 01.09.1992. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=110>  
19. Конституционные акты Франции. Полный текст Конституции 1958. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=138>

*Рекомендовано до публікації д-р юрид. наук, професор Скрипнюк О. В.  
Дата надходження рукопису 12.02.2019*

**Скробач Соломія Любомирівна**, аспірант, відділ конституційного права та місцевого самоврядування, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, вул. Трьохсвятительська, 4, м. Київ, Україна, 01601  
E-mail: [solyamia123@gmail.com](mailto:solyamia123@gmail.com)

УДК 342.25

DOI: 10.15587/2523-4153.2019.162484

## **ОБҐРУНТОВАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА ДЛЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРґАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРґАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ**

© **І. О. Богуцький**

*У статті надано критичний аналіз окремих досліджень та пропозицій щодо змісту реформи адміністративно-територіального устрою України. Надано аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Визначено передумови та очікуваний результат добровільного об'єднання територіальних громад в процесі побудови обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Таким результатом має стати створення базової ланки адміністративно-територіального устрою – громади, сукупність яких складатиме район. Проаналізовано зміст та стан дотримання умов добровільного об'єднання територіальних громад, на підставі якого запропоновано доповнити Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» в частині наслідків порушення визначених ст. 4 даного Закону умов об'єднання територіальних громад. Таким наслідком запропоновано визнати недійсність рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Визначено необхідність запровадження умов об'єднання територіальних громад, спрямованих на дотримання пропорційності щодо розміру територій та кількості населення. На основі аналізу положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» проведено розмежування понять «громада» та «територіальна громада». Проблеми об'єднання в усіх територіальних громадах району запропоновано вирішити шляхом приєднання району, в якому існує лише одна територіальна громада, до одного з сусідніх районів з наступною ліквідацією районних рад та проведенням виборів до новоствореної районної ради*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, реформа, територіальна громада, об'єднання, територіальна організація влади, місцеве самоврядування

### **1. Вступ**

Подальша розбудова України як демократичної, соціальної та правової держави, досягнення європейського рівня регіонального економічного розвитку неможливі без децентралізації влади та проведення комплексної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Нераціональність територіальної організації влади, обумовлена недоліками адміністративно-територіального устрою (диспропорційність, відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці тощо), призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування різних рівнів, так і між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Саме тому одним із пріоритетних напрямків дійсної реформи є удосконалення адміністративно-терито-

ріального устрою шляхом побудови обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

### **2. Літературний та нормативний огляд**

Сучасна юридична наука, виходячи з необхідності вдосконалення існуючого адміністративно-територіального устрою, в цілому схиляється до тих пропозицій модернізації, що не порушують просту унітарну форму державного устрою України. Однак деякі вчені, зокрема М. М. Іжа та С. Є. Сахненко обґрунтовують необхідність запровадження складного територіального устрою, який за своїм змістом є федеративним [1]. За поточних суспільно-політичних умов подібне видається загрозливим для територіальної цілісності держави.

М. О. Пухтинський вважає, що положення Конституції щодо територіальних основ та організації місцевої влади доцільно зосередити в єдиному розділі: «Територіальний устрій, територіальна