

пронизывают всю плоскость политической жизни, и, конкретно, ее политическую систему. Особенное внимание уделено государству, которое выступает наиболее важным социальным и политическим институтом политической составляющей системы национальной безопасности.

Ключевые слова: политическая составляющая, национальная безопасность, интересы, государство, система национальной безопасности, политическая система.

Antonov V. Political constituent of national safety of Ukraine: problems of theory and practice

The problem of political constituent of national safety of Ukraine is investigated in the article. The rich in content aspect of political constituent of national safety is investigated, it becomes firmly established that interests, that pierce all plane of political life, and, concretely, her political system, come forward her motive force. The special attention is spared to the state that comes forward the most essential social and political institute of the political making system of national safety.

Key words: political constituent, national safety, interests, state, system of national safety, political system.

УДК 342.515 (477)

*Андрій Степанович Багряк,
здобувач*

*Державного вищого навчального закладу
«Ужгородський національний університет»*

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ УМОВИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ «ВЕТО» В ДОПРЕЗИДЕНТСЬКИЙ ПЕРІОД РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Інститут вето президента пройшов у своєму історичному розвитку декілька етапів, кожен з яких характеризувався своїми політико-правовими умовами та особливостями. Це, в свою чергу, обумовлювало зміну обсягу та змісту повноважень президента в межах застосування вето. Таким чином, історико-правові засади формування та розвитку інституту вето президента тісно пов'язані з історією розвитку самого інституту президентства, а отже, з історією державотворення та політичного розвитку в період після заснування поста президента.

Водночас слід зазначити, що розуміння юридичної сутності досліджуваного інституту потребує вивчення не тільки історії виникнення і становлення вето президента як елемента в системі стримувань і противаг, а й вето як соціально-політичного явища, що існувало в допрезидентський період і мало відмінне від сучасного значення.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових праць, що присвячені дослідженню допрезидентського історичного етапу розвитку інституту вето, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу цього питання обумовлює важливість і своєчасність статті.

У вітчизняній науці конституційного права окремі історичні етапи розвитку інституту вето були предметом дослідження таких науковців, як О. Авксентьев, О. Баталов, Д. Белов, Я. Берназюк, М. Білак, Ю. Битяк, О. Бойко, А. Георгіца, Г. Дутка, В. Єрмолін, Н. Жук, А. Карлович, Д. Ковриженко, Л. Легін, Д. Мазур, Г. Макаров, П. Манюк, В. Погорілко, С. Серьогіна, О. Скакун, С. Скіць, Т. Скомороха, І. Словська, В. Сухонос, В. Шаповал, В. Шатіло та ін. Однак на сьогоднішній допрезидентський історичний період формування і розвитку інституту вето на території України досліджений недостатньо.

Метою статті є визначення історичних закономірностей формування і розвитку інституту вето на території України в допрезидентський період. Для досягнення поставленої мети необхідно ви-

конати такі завдання: визначити історичні передумови формування інституту вето на території сучасної України; охарактеризувати особливості розвитку інституту вето на кожному історичному етапі в допрезидентський період; виявити закономірності розвитку інституту вето в досліджуваній період формування української державності.

Інститут права вето був відомий допрезидентському періоду державотворення на території України. При цьому в різні історичні періоди вето набувало різних форм, у тому числі специфічних, нехарактерних для сьогодення.

Розглядаючи історію виникнення інституту вето на території України, перш за все слід зазначити, що початковим етапом можна вважати добу Київської Русі, оскільки саме в цей період закладалися основи державності та були сформовані перші правові джерела.

Давньоруська система політичної влади була заснована на принципах ранньофеодального монархізму і федералізму. Центральне управління уособлювали Великий князь, боярська рада, князівські з'їзди (снєми) та віче. Кожна з цих інституцій була виявом, відповідно, монархічної, аристократичної та демократичної тенденцій у державному устрої Русі [1, с. 60–61]. Таким чином, система державного управління в Київській Русі характеризувалася змішаною формою, і тому органи державного управління на чолі з Великим князем мали ознаки як демократичної, так і монархічної системи.

Праву Київської Русі не був відомий інститут вето. Однак його окремі елементи були присутні в процедурі прийняття державних рішень, укладення договорів тощо. Зокрема, як зазначається у науковій літературі, в процесі прийняття рішень на віче в Київській Русі діяв принцип одноголосності [2, с. 121] подібний до того, що існував у середньовічній Польщі (по суті, це було ліберальне вето).

Водночас інститут вето виражався не лише у дії принципу одноголосності прийняття державних рішень. Один із його проявів можна вбачати у процедурі укладення князівських договорів, і зокрема такого виду, як договори («ряди») князів із народом. Ці договори укладалися, як правило, на віче, щоб контролювати діяльність князя, і спиралися на звичаї та традиції старовини [3, с. 84]. Таким чином, це була одна із форм досягнення домовленості між князем та народом. Вона була своєрідним засобом стримування влади князя.

Отже, у праві Київської Русі були присутні окремі елементи інституту вето, однак їх характер був виключно епізодичним. Хоча слід зазначити, що існуюча в Київській Русі система державного правління, спосіб взаємодії між різними органами управління, народним вічем та князем мала багато спільних ознак із сучасною системою стримувань і противаг.

Окремі прояви вето були відомі за часів існування Литовського князівства, про що свідчать особливості системи державного управління. Так, за привілеєм 1492 р. найважливіші державні справи князь вирішував спільно з панами-радниками. Це стосувалося питань зовнішньої політики, видання і скасування законів, призначення та звільнення вищих урядовців, здійснення видатків із державної скарбниці, судових рішень. Зросла не тільки компетенція, а й кількісний склад панів-радників, який налічував уже 80 осіб. Привілей 1506 р. ще більше зміцнив правове становище ради. Тепер, якщо думки панів-радників не збігалися з поглядами князя, останній повинен був підкоритися раді. За відсутності Великого князя рада мала керувати всією внутрішньою та зовнішньою політикою — із правом оголошувати війну включно [1, с. 138]. Таким чином, фактично суб'єктом права вето виступала рада панів-радників. Причому, як вбачається з історичних джерел, це право мало абсолютний характер.

Подібна ситуація спостерігалася і в період утворення Речі Посполитої. Магнати, у тому числі й українського походження, входили до складу сенату в сеймі Речі Посполитої, де користувалися правом вето [1, с. 173]. Сейм мав виключне право ухвалювати закони, встановлювати податки, визначати напрями зовнішньої політики, санкціонувати скликання ополчення (посполитого рушіння). Рішення сейму могли прийматися тільки одностайно (одноголосно), бо діяв принцип вільного вето [4, с. 64].

Отже, за часів Литовського князівства та Речі Посполитої правом вето володів колегіальний представницький орган щодо рішень, які приймалися монархом. Крім того, в самому органі при прийнятті рішень вимагалася абсолютна одностайність. Це дозволяло будь-якому члену представницького органу висловити свою незгоду з рішенням, що блокувало його прийняття.

Свої особливі риси, зумовлені специфікою організації системи державного устрою та правління, інститут вето мав у період Гетьманщини.

Верховна влада в Гетьманщині належала Генеральній Раді, яка була вищою станово-представницькою установою. Вона не мала ніяких ознак парламенту. Це був швидше орган панівної козацької верстви. Главою держави виступав Гетьман, який також був головнокомандувачем війська і вищим суддею. Права Гетьмана не були обумовлені жодним документом. Гетьман України займався не тільки військовим керівництвом. Він був законодавцем і водночас адміністратором. Він видавав універсали — акти загальнодержавного значення, накази та розпорядження (листи). Однак повноваження Гетьмана у сфері законодавства були досить обмеженими, оскільки законодавчі акти він затверджував після ухвалення їх Генеральною Радою. В Українській гетьманській державі не було чіткого розмежування функцій між органами державної влади. Зокрема, повноваження Гетьмана часто перетиналися з компетенцією Генеральної Ради [5, с. 101]. Таким чином, у період Гетьманщини була збережена традиція надання права вето колегіальному представницькому органу, який міг висловити незгоду з рішеннями та актами, прийнятими Гетьманом, і тим самим зупинити їх дію.

Згодом основну роль у Гетьманщині почала відігравати Старшинська Рада, до якої залучалася полкова старшина, сотники, представники військового товариства і міської адміністрації, а також вище духовенство. Ця Рада перебрала на себе функції обрання та усунення Гетьмана [6, с. 52].

Значний вплив на розвиток українського конституціоналізму мала Конституція Пилипа Орлика 1710 р. [7], відповідно до якої на чолі Української держави мав стояти Гетьман, підконтрольний Генеральній Раді, до якої входить генеральна старшина, полковники і військові депутати. Представницька влада мала репрезентуватися Сеймом. До нього входила полкова і сотенна старшина, представники запорізького війська. Сейм мав збиратися тричі на рік. Конституція практично вводила принцип розподілу влад, формулювала основу представницького органу і надавала значні повноваження Гетьману, тобто закладала модель парламентсько-президентської республіки [6, с. 54]. У тексті цього документа хоча і не містилося прямих згадок про інститут вето в будь-якій з його форм, однак однозначно засуджувалася узурпація одноосібної влади Гетьмана. У зв'язку з цим обґрунтовувалася необхідність функціонування різноманітних рад — представницьких дорадчих органів, які не тільки мали право, а й були зобов'язані обговорювати рішення й акти, що видавалися Гетьманом та іншими військовими старшинами. Отже, Гетьман міг приймати рішення та видавати акти (крім військових) тільки після їх узгодження з Генеральною Радою.

Слід зазначити, що протягом тривалого історичного періоду інститут вето відрізнявся від сучасної його форми не тільки відмінними суб'єктами, процедурою застосування та обсягом прав, а й своїм предметом. Зокрема, ним виступали не закони, а рішення та інші акти, що видавалися главою держави (князем, гетьманом) для вирішення поточних питань. Причиною цього слід вважати принаймні два фактори: по-перше, активна законотворча діяльність не була характерною для досліджуваного історичного періоду; по-друге, писані закони тривалий час діяли одночасно з традиціями та звичаями, а останні, в свою чергу, набували свого відображення у писаному праві. Таким чином, закони фактично являли собою кодифіковані та оформлені положення звичаєвого права, а отже, процес їх утворення був довготривалим, а ефективність їх положень випробовувалася часом і практикою.

Однак з початку ХХ ст. форма та предмет права вето зазнали докорінних змін. Як зазначають науковці, в цей період у суспільно-політичній думці України починає перемагати національно-державницький напрям. Основоположник ідеї національної самостійної Української держави М. Міхновський (Українська народна партія) у 1905 р. розробив проект основного закону Співки народу Українського, що впроваджував принцип розподілу влад. За цим документом законодавча влада належала двопалатному парламенту із Ради Представників та Сенату. Депутати Ради Представників обиралися від виборчих округів, а депутати Сенату — від кожної землі. Постанови палат ухвалювалися більшістю голосів, а члени палат не могли поєднувати роботу в уряді. Виконавчу владу уособлював Президент Всеукраїнської співки, що обирався б усіма громадянами на шість років. Він забезпечував виконання законів, але був позбавлений права вето [6, с. 55]. Отже, саме в цей період на території України відбувається реальне виокремлення (розподіл) законодавчої та виконавчої гілок влади, кожна з яких здійснювала властиві їй функції. Однак механізму взаємодії та стримування між ними ще не було вироблено.

Перші спроби запровадження права вето у сучасному його розумінні на території України припадають на період правління П. Скоропадського. Законодавчі акти розроблялися міністерствами, які подавали законопроекти до Державної канцелярії для підготовки до розгляду Радою Міністрів. Після схвалення Радою Міністрів Державна канцелярія вносила до тексту закону поправки міністрів і подавала на підпис Отаманові Ради Міністрів. Закон набував силу після підпису гетьмана і публікувався у державному бюлетені і пресі [8, с. 89]. Відповідно, якщо гетьман не підписував закон, то він не вступав у силу, хоча законодавче право вето не було регламентовано.

Офіційне ж закріплення права вето, процедури його накладення та умов подолання було здійснено Законом про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці (далі — УНР) [9]. Відповідно до цього Закону суб'єктом права вето виступав Голова Директорії.

Загалом законотворча процедура складалася з таких етапів: 1) внесені до Державної Народної Ради законопроекти або ухвалювалися нею самою, або передавалися на «остаточне вирішення» Раді Народних Міністрів; 2) прийняті у той чи інший спосіб відповідні акти надавалися Головою Державної Народної Ради разом з Головою Ради Народних Міністрів на затвердження Голові Директорії; 3) останній був уповноважений накладати вето на акт, прийнятий представницьким органом; 4) вето долалося шляхом повторного прийняття акта за звичайною процедурою [6, с. 146].

Таким чином, право вето, яким наділявся Голова Директорії, мало відносний (відкладальний) характер, оскільки в разі повторного ухвалення прийнятого закону законодавчим органом (Державною Народною Радою) він набував чинності і вважався прийнятим.

З утворенням УРСР та в ранній період її існування інститут вето був скасований. Конституції УРСР 1929 р. було визначено, що законодавчі функції у період між сесіями Верховної Ради чи З'їзду рад здійснювалися Президією Верховної Ради, а з 1929 по 1937 рр. — Президією Всеукраїнського центрального виконавчого комітету. Ідея «всеваддя рад», прямо відображена у Конституції УСРР 1929 р., у принципі виключала можливість застосування вето щодо рішень, ухвалених Верховною Радою (у ранні періоди — Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом (ВУЦВК)) [10, с. 14].

Ситуація щодо виключної влади рад змінилася з прийняттям Конституції УРСР 1978 р. [11]. Згідно зі ст. 101 Конституції право законодавчої ініціативи у Верховній Раді УРСР закріплювалося за Президією Верховної Ради, Радою Міністрів УРСР, постійними та іншими комісіями Верховної Ради, депутатами Верховної Ради, Верховним Судом і Прокурором УРСР, а також громадськими організаціями в особі їх органів. Стаття 102 Конституції передбачала, що закон вважається ухваленим за умови його підтримки більшістю від загальної кількості депутатів Верховної Ради УРСР (загальна кількість депутатів Верховної Ради УРСР становила 650 осіб). Законодавчі функції також закріплювалися за Президією Верховної Ради, яка діяла як найвищий орган державної влади у період між сесіями Верховної Ради [11].

Що стосується права вето, то юридичного його формулювання у Конституції УРСР 1978 р. не містилося. Однак, як слушно зазначає Д. Ковриженко, на підставі аналізу ст. 109 Конституції, яка дозволяла Президії вносити у разі необхідності зміни до чинних законодавчих актів з наступним поданням їх на затвердження Верховною Радою на черговій сесії, можна зробити висновок, що Верховну Раду можна розглядати як суб'єкта права абсолютного вето. Такий висновок обумовлений тим, що теоретично внесені до законів зміни (затверджені указами Президії Верховної Ради) могли бути не підтримані Верховною Радою, у цьому випадку вони, згідно зі ст. 102 Конституції, не набували чинності. Що стосується законів, ухвалених безпосередньо Верховною Радою УРСР (тобто без попереднього схвалення таких законів Президією), то науковець зауважує, що можливості застосування будь-яким органом права вето щодо них Конституція УРСР не передбачала взагалі — такі закони за підписами Голови і Секретаря Президії Верховної Ради підлягали опублікуванню після їх схвалення (ст. 103 Конституції УРСР) [10, с. 15].

Подібну ситуацію можна пояснити декількома обставинами: по-перше, радянський період характеризувався жорсткою авторитарною формою правління, яка не допускала існування опозиційних сил, плюралістичних політико-правових ідей тощо; по-друге, в цей період не існувало чіткого розмежування законодавчої та виконавчої гілок влади, а отже, їх функції часто перети-

налися. Сукупність цих умов не сприяла розвитку інституту вето в радянський період, а тому на деякий час право вето було викреслено із законодавства.

Підсумовуючи, можна зробити такі висновки:

1. Історія виникнення та розвитку інституту вето пов'язана з формуванням демократичних засад системи державного управління. Перехід від монархічної до демократичної форми правління супроводжувався виокремленням трьох гілок влади та розмежуванням між ними повноважень, що сприяло попередженню узурпації влади;

2. Передумовами та особливостями виникнення і розвитку конституційного інституту вето у світовому історико-політичному процесі є: 1) поява інституту вето пов'язана з утворенням представницьких органів, що стали прототипом сучасних парламентів, тобто переходом від системи державного управління, заснованої на одноособовому прийнятті рішень, до колегіальної його форми; 2) існування різних історичних форм вето, які відрізнялися одна від одної суб'єктами застосування (народні трибуни, консули, монархи тощо), предметом (рішення, що приймалися представницьким органом, рішення консулів тощо) та обсягом (абсолютне та відносне вето); 3) спрямованість на захист як монархічних інтересів (королівське вето), так і на розвиток демократичних засад державного управління (ліберальне вето);

3. У допрезидентський період розвитку інститут вето на території України характеризувався: 1) існуванням протягом тривалого історичного періоду (від доби Київської Русі (з IX ст.) до Гетьманщини (до середини XVIII ст.)) двох форм вето — ліберальне вето як принцип одноголосності при прийнятті рішень колегіального органу (віче, рада панів-радників, генеральної ради тощо) та право вето, яким користувався представницький орган щодо рішень, що приймалися монархом (князем, гетьманом тощо); 2) офіційне закріплення права вето, процедури його накладення та умов подолання припадає на період правління Директорії (з 14 листопада 1918 р. до 10 листопада 1920 р.); 3) з утворенням УРСР та в ранній період її існування інститут вето був скасований (з березня 1919 р. до травня 1929 р.).

Список використаних джерел

1. *Іванов В. М.* Історія держави і права України : підруч. / В. М. Іванов. — К. : КУП НАНУ, 2013. — 892 с.
2. *Юридическая энциклопедия* / ред. М. Ю. Тихомиров. — М. : Юринформцентр, 2001. — 972 с.
3. *Грушевський М. С.* Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / М. С. Грушевський. — К. : Наукова думка, 1994. — Т. 5. — 704 с.
4. *Історія держави і права України: практикум* : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вузів / І. Я. Терлюк. — К. : Атіка, 1999. — 192 с.
5. *Захарченко П. П.* Історія держави та права України : навч. посіб. для дист. навч. / П. П. Захарченко. — К. : Університет «Україна», 2005. — 208 с.
6. *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. — К. : Абрис, 2000. — 414 с.
7. *Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін: від 5 квітня 1710 р.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>.
8. *Історія України. Україна в світі: історія і сучасність* : навч. посіб. / Н. М. Левицька. — К. : Кондор, 2011. — 418 с.
9. *Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці* : Закон від 12 листопада 1920 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://constituanta.blogspot.com/2012/10/1920.html>.
10. *Ковриженко Д. С.* Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції / Д. С. Ковриженко. — К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2009. — 60 с.
11. *Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 р.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>.

Багряк А. С. Історико-правові умови становлення інституту «вето» в допрезидентський період розвитку української держави

У статті охарактеризовано допрезидентський період державотворення на території України, формування і розвитку інституту вето; визначено історичні передумови виникнення інституту вето в досліджуваний період; проаналізовано особливості інституту вето на таких історичних етапах розвитку: в добу Київської Русі, Литовського князівства, Речі Посполитої, Гетьманщини, УНР, радянський період.

Ключові слова: інститут вето, форми вето, глава держави, Президент України.

Багряк А. С. Историко-правовые условия становления института «вето» в допрезидентский период развития украинского государства

В статье охарактеризован допрезидентский период развития государственности на территории Украины, формирование и развитие института вето; определены исторические предпосылки возникновения института вето в исследуемый период; проанализированы особенности института вето на таких исторических этапах развития: в эпоху Киевской Руси, Литовского княжества, Речи Посполитой, Гетманщины, УНР, советский период.

Ключевые слова: институт вето, формы вето, глава государства, Президент Украины.

Bahryak A. Historical and legal conditions for the formation of the institute «veto» in doprezydentsky period of the ukrainian state

The article described the presidential period of nation-building in Ukraine, formation and development of the institution veto; The historical prerequisites of the Institute of veto in the study period; defined system features a veto on such historical stages of development: a day of Kievan Rus, Duchy of Lithuania, the Commonwealth, the Hetmanate, the UPR, the Soviet period.

Key words: Institute of veto, form of veto, Head of State, the President of Ukraine.

УДК 340.1

*Олег Леонідович Богініч,
старший науковий співробітник
відділу теорії держави і права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник*

ПРИРОДНО-ПРАВОВІ ТА ПОЗИТИВІСТСЬКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Як відомо, 16 вересня 2014 р. Верховна Рада України і Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі — ЄС). Цей акт позитивного законодавства визначив вектор суспільно-політичного розвитку країни на довгі роки, його вплив на її майбутнє у повному обсязі ще складно уявити. Поряд зі схвальними оцінками такого кроку, у тому числі з боку науковців, мають місце і негативні. Оскільки позитивне законодавство, як свідчить історія, інколи має таку ваду, як хибність, необхідно дослідити передусім природно-правові засади таких важливих для життя всієї країни змін у її політичному та економічному житті.

Відповідно до Загальної декларації прав людини, Європейської конвенції з прав людини, Конституції України — людина, її права та свободи визнані вищою соціальною цінністю, на захист