

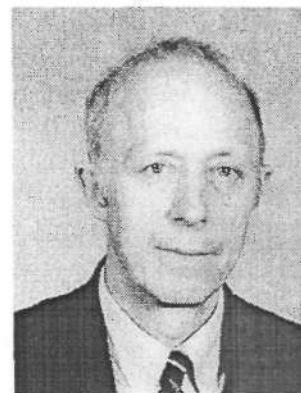
До п'ятиріччя прийняття Конституції України

Проблеми становлення сучасного конституціоналізму в Україні



В. ТАЦІЙ
доктор юридичних наук,
професор, академік НАНУ

Діяльність органів державної влади, інших структур політичної системи по впровадженню в життя положень Конституції України 1996 р. не тільки вирішила, а й поставила чимало як теоретичних, так і практичних проблем державотворення, суттєво вплинула на становлення конституціоналізму в нашій країні на нових засадах. Конституція стала фундаментом реформування правової системи України, створення якісно нової системи державного механізму. Вона є не тільки актом держави, а й суспільства, його державно-правовою моделлю, чинником забезпечення законності та правопорядку, стабільності інститутів влади, необхідною умовою становлення право-



Ю. ТОДИКА
доктор юридичних наук,
професор, академік АПрНУ

вої державності, що базується на пануванні права. За своєю сутністю Конституція України є ліберальною, ґрунтується на ідеології природних і невідчужуваних прав людини, проголошених найвищою соціальною цінністю. Вона відповідає високим світовим і європейським стандартам, втілює у собі основоположні цінності світового конституціоналізму.

За роки її дії в державно-правовій сфері України зроблено чимало. Але ж між конституційною моделлю правової держави і посттоталітарною дійсністю є досить суттєві розбіжності. І це цілком природно, оскільки від тоталітарного політичного режиму, правового нігілізму неможливо миттєво перейти до правової державності. Ось чому в Україні конституційна модель ще залишається ідеалом. Звідси й витікає основоположне завдання сучасного українського конституціоналізму: сумістити конституційну модель з реальною практикою державотворення.

Як у науковому, так і практичному аспекті важливо проаналізувати і позитивні і негативні чинники, що впливають на реалізацію конституційних положень, визначитися з тим, як Конституція вплинула на становлення конституційного законодавства і правової системи України в цілому. Ця проблема є як методологічною, так і теоретичною. На сьогоднішньому етапі державотворення вона має особливе значення і безпосередньо пов'язана з пошуком шляхів оптимального втілення конституційних норм у практику життя.

Конституція України становить значну соціальну цінність для людини, держави, суспільства. На жаль, це не завжди належним чином сприймається і оцінюється. Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що сьогодні в політико-правовій думці і в засобах масової інформації Конституція України 1996 р. інколи піддається критиці. Але ж при цьому не слід забувати, що саме вона в посттоталітарній Україні легалізувала приватну власність, проголосила юридичні гарантії прав та свобод людини і громадянина, конституційно встановила поділ влади. Все це створює принципово іншу правову ситуацію в правовому полі України порівняно з радянським політичним режимом. Основний Закон України 1996 р. виходить з пріоритету прав людини, закріплює верховенство Конституції і пряму дію її норм, верховенство права, принцип народовладдя, ідеологічну, економічну й політичну різноманітність. Конституція проводить ідею незалежного правосуддя й судового конституційного контролю за діяльністю законодавчої і виконавчої гілок влади. Вона виконує консолідуючу роль щодо суспільства. Аналіз Конституції з позиції «людського виміру» дає підстави вважати, що вона повною мірою відповідає сучасним високим стандартам демократичної конституції. Її потенціал необхідно ґрунтовніше використовувати в інтересах народу, кожної людини.

Основний Закон позитивно вплинув на становлення в Україні конституційного законодавства, що проявилось в наступних тенденціях. Усім своїм змістом Конституція спрямована на забезпечення суверенітету України, становлення її як незалежної держави. Конституційне законо-

давство на сучасному етапі є деідеологізованим. В Основному Законі, як і в інших законодавчих актах, відсутні ідеологічні характеристики сутності Української держави, інститутів суспільного і державного ладу. Встановлюється, що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Іде гуманізація всіх конституційно-правових інститутів, перед державними органами ставиться завдання зосередити свої зусилля на забезпечення прав і свобод людини. Нормативна регламентація в конституційному праві України зорієнтована на врахування позитивного досвіду світового конституціоналізму, найважливіших демократичних цінностей (права людини, народний суверенітет, верховенство права тощо).

Визначальною ознакою конституційно-правового регулювання в Україні на сучасному етапі є бурхливий темп законотворення. За роки незалежності прийнято понад тисячу законів. Позитивним у сучасному конституційному законодавстві країни є збільшення в ньому кількості процесуально-процедурних норм. Разом з цим ні їх кількість, ні якість не відповідають реальним потребам конституційного реформування суспільства. Значна кількість законів, які повинні бути прийнятими в реалізацію положень Конституції України, ще не прийняті. І це негативно впливає на проведення в життя конституційних приписів.

У системі галузей права національної правової системи України підвищується роль конституційного права, в межах якого йде процес формування нових конституційно-правових інститутів, серед яких особливу роль відіграє інститут основ конституційного ладу. Становлення цих інститутів відбувається на демократичних засадах з урахуванням світової конституційної практики й вітчизняного досвіду. Формування нормативної бази конституційного права України йде паралельно з активним реформуванням державного механізму, про що свідчить розробка й реалізація відповідних напрямів проведення правової реформи. Йдеться про парламентську, адміністративну, судово-правову реформи. Конституція України 1996 р. зорієнтована на міжнародні стандарти, особливо з питань забезпечення прав людини і громадянина. Третя частина конституційного тексту присвячена конституційно-правовому статусу особи. Такого ґрунтовного підходу ще ніколи не було в історії українського конституціоналізму.

На базі конституційних приписів створені і все більш ефективно функціонують відповідні органи — Конституційний Суд, Уповноважений Верховної Рада з прав людини, Рахункова палата тощо. Конституція створює правові передумови становлення в Україні дієздатного громадянського суспільства, багатопартійності. Інтенсивно йде процес оновлення всього законодавства України, в основі якого знаходяться конституційні приписи.

Усі зазначені вище шляхи розвитку конституційного законодавства України на сучасному етапі тісно взаємопов'язані і відтворюють демократичну сутність Конституції України. Саме вона дала можливість розвинути цім позитивним тенденціям, і це суттєво впливає на становлення сучасної правової системи України на демократичних засадах.

Та незважаючи на те, що Основний Закон України відповідає європейським і світовим стандартам, його текст містить деякі недосконалі положення. Значною мірою це зумовило парламентську кризу на початку 2000 р., проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. Йдеться насамперед про оптимальний розподіл владних повноважень між структурами державного механізму. Поділ влади — це форма організації державної влади, що потребує збалансування компетенції законодавчих і виконавчих органів. Порушення цієї збалансованості може призвести до антидемократичних перетворень у суспільстві. Тому ця проблема має завжди бути в центрі уваги державних інституцій, громадянського суспільства, науковців. Світовий досвід доводить, що чітке конституційне встановлення належного поділу влади не відразу дає позитивний результат, однак максимально гарантує від зловживань органів державної влади своїми повноваженнями. Належний поділ влади робить гарантом прав людини не якусь конкретну особу, а в цілому всю організацію державної влади. І це є головним. Встановлення й додержання чіткого співвідношення конституційної компетенції законодавчої й виконавчої гілок влади, «правил гри» цих структур у конституційно-правовому полі — одна з найважливіших проблем на сучасному етапі розвитку українського конституціоналізму, якій необхідно завжди приділяти значну увагу. Слід враховувати й те, що наша держава і суспільство перебувають на перехідному етапі розвитку, і досить непросто освоювати деякі конституційні новели, яких раніше не було в практиці українського конституціоналізму. Наприклад, принцип поділу влад, верховенства права, політичного і ідеологічного плюралізму.

Конституція України діє вже п'ять років. Це не такий значний час її функціонування. Поки що йде освоєння її приписів як державними, так і недержавними інституціями, громадянами. Конституційні питання все частіше становляться в центрі політичних баталій. Тому, на наш погляд, важливою як теоретичною, так і практичною проблемою є легітимність Конституції, її сприйняття населенням. У нас, на жаль, не проводяться соціологічні дослідження, які б дали можливість органам державної влади та структурам громадянського суспільства мати вірогідну інформацію про те, як же народ оцінює Основний Закон країни. А це необхідно знати, щоб правильно прогнозувати розвиток конституційного процесу. Однак прогностична функція науки конституційного права майже не працює, що негативно впливає на вирішення актуальних завдань

державствотворення. Не завжди висновки науки в повному обсязі враховуються владними структурами.

Авторитет Конституції, її роль і місце в правовій системі держави визначається багатьма чинниками. Але, на наш погляд, основоположною проблемою сучасного конституціоналізму в Україні є співвідношення між приписами, що втілені в конституційному тексті, й існуючими реальіями, тобто між юридичною і фактичною конституцією. На перехідному етапі розвитку держави й суспільства особливо чітко проявляються як реальний, так і формальний характер Конституції, інших конституційних актів, збіг або, навпаки, розбіжність формальної, писаної конституції з реальною, тобто із самим життям з його складнощами та протиріччями, адекватність або ж неадекватність відображення в ній існуючих економічних і соціально-політичних процесів, що відбуваються в суспільстві. Виходячи з цього співвідношення, можна робити висновок, наскільки наша Конституція є реальною. Це насамперед стосується характеристики України як демократичної, правової і соціальної держави, реалізації прав людини і громадянина. Треба ще досить багато зробити державним інституціям і громадянському суспільству, кожній людині, щоб Україна відповідала високим стандартам правової держави. Положення ст. 1 Конституції, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, важливо трансформувати з політичного гасла на правову й соціальну реальність. А для цього необхідна копітка робота всіх державних і недержавних органів, народу, науковців, усіх громадян. Правова держава — це ідеал, до якого ми повинні прагнути і робити все для втілення його в реальну політико-правову практику.

Становлення конституціоналізму в Україні йде в руслі формування правової держави, яка не тільки визнає і закріплює на рівні Конституції і поточного законодавства основні права і свободи людини і громадянина, а й забезпечує правову безпеку особи, її життя, здоров'я, гідності, захищеність її прав не тільки від посягань інших осіб і організацій, а й від самої держави, її посадових осіб. Особистість — первинна, автономна одиниця суспільного організму, суспільства, і, відповідно, її благополуччя, правова і соціальна захищеність залежать від стану суспільства, співвідношення з державою. В тоталітарній державі суспільство поглинається державою, не має необхідної самостійності, цілком залежить від держави. В правовій державі формується громадянське суспільство, яке складається з незалежних від держави суб'єктів, які діють у межах закону. Співвідношення громадянського суспільства і держави тут інше: держава підкоряється суспільству, держава виконує тільки ті функції, які витікають з природи самого суспільства і слугують суспільству. Прагнення досягти такої моделі взаємовідносин між державою і суспільством знайшло чітке вираження в ст. 3 Конституції України, в якій закріплено, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Такого положення ще не знала історія українського конституціоналізму. Підкорення держави суспільству реалізується перш за все з допомогою законів, і насамперед — Конституції, оскільки Конституція України встановлює межі діяльності держави, визначає напрями, форми і методи діяльності структур державного механізму.

Конституція України 1996 р. вперше так високо піднесла конституційно-правовий статус людини і громадянина. У ній втілено міжнародно-правові стандарти щодо прав особи. Такий підхід є логічним, оскільки перехід від будь-якої авторитарної чи тоталітарної системи до демократичної з необхідністю повинен супроводжуватися реальним або ж (як це буває) формальним декларуванням основних прав і свобод. Слід також враховувати, що розширення прав і свобод громадян для світової цивілізації є природним і історично обумовленим процесом. Але виникає запитання: а чи в повному обсязі конституційні норми, що стосуються прав та свобод людини і громадянина, працюють реально? На жаль, ні. Проблема прав людини в Україні належить до найбільш гострих. На це наголошували всі фахівці на Міжнародній науковій конференції, присвяченій 50-річчю Європейської конвенції з прав людини і основних свобод, яка була проведена в Національній юридичній академії України ім. Ярослава Мудрого 19—20 жовтня 2000 р.

В останні роки ця проблема стала предметом серйозного наукового аналізу. Але реальних, суттєвих зрушень, незважаючи на те, що влада весь час говорить про права людини, немає. Гострота проблеми обумовлюється й тим, що в нашому суспільстві склалася традиція зневажливого ставлення до окремого громадянина, особи, її прав, свобод, інтересів. Особистість найчастіше сприймалася як носій численних обов'язків, відповідальності перед державою. Її інтереси трактувалися як щось несуттєве й другорядне. Цей соціально-психологічний феномен ставлення до людини і громадянина, незважаючи на ґрунтовне закріплення в Конституції України широкого кола прав і свобод особи, ще не переборений. Як і раніше, пріоритет віддається інтересам держави. Але ж треба вже чітко усвідомити, що взаємовідносини особи й держави — це один з визначальних аспектів свободи людини, і саме в них проявляється ступінь демократизму держави. Характеристика Української держави як демократичної і правової повною мірою відповідатиме дійсності тільки тоді, коли реально будуть забезпечуватися права та свободи людини і громадянина, коли людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека будуть реально визнаватися в Україні найвищою соціальною цінністю, як це встановлюється в ст. 3 Конституції України. Саме в цьому напрямку необхідно рухатись.

На жаль, права особи, незважаючи на конституційні приписи, гарантовані недостатньо, хоча в Основному Законі вперше були так широко встановлені юридичні гарантії прав людини. Вважаємо, що побудова в Україні демократичної державності безпосередньо пов'язана з забезпеченням прав та свобод людини і громадянина. Модель демократичної держави, яку планується втілити на теренах України, передусім визначатиметься реальною реалізацією прав і свобод особи. Правова реформа, яка сьогодні здійснюється в нашій країні і базується на конституційних нормах, має бути спрямована на права людини і громадянина. Її успіх значною мірою залежить від готовності та здібності державних інституцій, в першу чергу судових і правоохоронних органів, сприймати своє призначення як служіння кожній людині, охороняти й захищати її права та свободи, забезпечувати її безпеку. Психологічно важко буде подолати відмову від пріоритету держави щодо інтересів окремої особи, що насаджувалося впродовж десятиріч радянської влади. При цьому інтереси держави і суспільства, по суті, ототожнювалися. Перебороти цей психологічний бар'єр у свідомості державних посадових осіб, мабуть, буде нелегко. Про це свідчить процес подальшої бюрократизації державного апарату, з якою намагаються боротися Президент України, керівництво Верховної Ради, але що не завжди дає бажані результати. Кампанії по зменшенню кількості чиновників у міністерствах і відомствах чомусь закінчуються, навпаки, їх збільшенням.

На основі Конституції України відкриваються можливості для нового етапу в розвитку української державності, який має бути пов'язаним із визнанням загальногуманістичних цінностей і ґрунтуватися насамперед на ідеї поваги до прав людини, її правової захищеності, автономності особи, на наявності сфер, де держава не могла б втручатися в особисте життя людини. Процес історичної творчості людини значною мірою залежить від обсягу її прав і свобод, що визначають її соціальні можливості і блага, які забезпечують характер життєдіяльності, систему зв'язків, взаємодій і взаємовідносин людей у суспільстві. Культурний прогрес суспільства неможливий, якщо він не вносить нічого принципово нового в становище особи, якщо людина не одержує з кожним новим ступенем розвитку суспільства мінімуму свободи, хоча й класово-історично обмеженої, але ж яка розширюється від однієї суспільно-економічної формації до іншої.

Але коли ми говоримо про реалізацію норм Конституції України щодо забезпечення прав людини і громадянина, треба враховувати й тенденцію, яка проявляється особливо серед молоді і нерідко підтримується громадською думкою. Йдеться про іншу крайність, коли оголошується безумовний пріоритет інтересів особи щодо інтересів суспільства, держави, колективу. Це може призвести до конфліктів особи з суспільством, орієнтації особи на вузькоєгоїстичні інтереси. Тому слід за допомогою правових засобів, можливостей державних і недержавних інституцій, правороз'яснювальної діяльності забезпечувати компроміс між інтересами, потребами кожної людини, держави, суспільства. Зробити це не просто, але необхідно. При цьому слід виходити з того, що межа реалізації прав і свобод особи визначається системою соціальних цінностей, конституційними та іншими законодавчими приписами. Завдання юридичної науки — запропонувати ефективні механізми і юридичні засоби раціонального поєднання суспільних та особистих інтересів, вирішення конфліктів між реалізацією прав людини і додержанням суспільних інтересів. Цією проблемою ґрунтовно займається Академія правових наук України, зокрема, Львівська лабораторія з прав людини. Уже є вагомі здобутки, хоча, безумовно, вона потребує свого подальшого аналізу і втілення результатів правових досліджень у політико-правову практику сьогодення.

Важливим принципом функціонування правової держави є гласність, відкритість діяльності державних інституцій, свобода засобів масової інформації, відсутність цензури. Без цього неможливий контроль суспільства над державою, неможлива демократія, ефемерною є зв'язаність держави правом. Інформація — це влада, оскільки той, хто володіє інформацією, той володіє і владою. В Конституції України (ст. 34) встановлюється, що кожен має право вільно збирати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір, у ст. 15 Конституції закріплено, що цензура заборонена. В Україні діє близько 20 законів, присвячених регулюванню інформаційних відносин. Разом з цим в даній сфері виникає безліч проблем, у тому числі і щодо забезпечення конституційного права громадян на інформацію, захисту інформаційного суверенітету України тощо. Тому відповідно до конституційних приписів необхідно буде суттєво вдосконалювати інформаційне законодавство. В цьому повинні бути зацікавлені як держава, так і структури громадянського суспільства.

Події, які відбулися з початку 2000 р. в конституційно-правовому полі України, особливо проведення всеукраїнського референдуму, свідчать про те, що ми маємо сучасну Конституцію, яка в цілому відповідає європейським і світовим стандартам, дає можливість виявити волю народу з актуальних проблем. Але на сучасному етапі державотворення не завжди є дійові конституційні механізми розв'язання державно-правових проблем. Тобто деякі складні питання, які виникають у процесі функціонування державних інституцій, не врегульовані належним чином, що призводить до конфліктних ситуацій. Матеріальні конституційні норми, на жаль, не повною мірою забезпечені відповідними процесуальними нормами. Таке відставання процесуальних норм від матеріальних нічим не виправдано і, безумовно, негативно впливає на реалізацію конс-

титутційних приписів. Про це свідчить і те, що ніяк не вдається втілити в життя результати всеукраїнського референдуму.

Тому, змінюючи чинну Конституцію відповідно до волі народу, необхідно активніше реформувати поточне конституційне законодавство, яке відстає від потреб життя. Проїшло п'ять років дії Конституції, а багатьох основоположних законів, які повинні бути прийняті, оскільки вони прямо зазначені в її тексті, так і немає. При такій ситуації в повному обсязі Конституція як основоположний нормативно-правовий акт держави і суспільства запрацювати на повну силу не може, оскільки ці закони є своєрідною шаблункою між Конституцією і звичайними законами. Отже, потрібно створити умови для прийняття насамперед тих законів, які визначають розвиток держави і суспільства. Йдеться про нові кодекси — цивільний, трудовий, цивільно-процесуальний, кримінально-процесуальний, земельний та ін. Інакше без цього не буде спрацювати конституційно-правовий механізм нормативної регламентації, як би нам цього не багалось. Положення ст. 8 Конституції про пряму дію конституційних норм не відкидає, а вимагає ґрунтовного забезпечення нормативного регулювання суспільних відносин поточним законодавством.

Разом з цим немає жодних підстав припинювати пряме застосування норм Конституції. У них реально втілюється масштаб поведінки суб'єктів права на всіх рівнях: суспільство — держава — колектив — особа, закріплюються найважливіші суспільні відносини. Безпосередня дія Конституції поширюється не тільки на конкретні, а й на загальні положення. На жаль, правозастосовні органи не часто у своїх рішеннях посилаються на норми Основного Закону України, що пов'язано або з недостатньо високим його авторитетом в середовищі юридичної спільноти, або ж з відсутністю звички посилатися на конституційні приписи. На наш погляд, це феномен не тільки юридичний, а й психологічний і він вартий глибокого наукового аналізу.

До негативних чинників становлення сучасного українського конституціоналізму слід віднести:

а) відсутність необхідного досвіду законодавчої регламентації суспільних відносин на демократичних засадах: депутатський корпус тільки починає напрацьовувати традиції нормотворчості в нових умовах;

б) в Україні, як і в інших країнах СНД, немає глибоких традицій конституціоналізму, парламентаризму, в тому числі реалізації на практиці принципу поділу влади, що незрідка призводить до жорсткої конфронтації владних структур і негативно впливає на процес державотворення;

в) брак належної взаємодії владних структур, що є перешкодою для нормального розвитку законотворчого і в цілому нормотворчого процесу, оптимального вирішення в консенсуальному режимі назрілих проблем;

г) недостатньо високий рівень правової культури народних депутатів України, працівників державного апарату, населення, що не сприяє повазі до Конституції як важливої соціальної цінності, до конституційного законодавства в цілому;

д) у конституційно-правовому полі держави існує чимало конфліктів, розв'язання яких не має необхідних правових процедур;

е) становлення конституційного законодавства, проведення правової реформи в країні необхідним чином ще науково не забезпечено;

є) деякі проблеми в конституційному реформуванні держави й суспільства пов'язані і з некритичним використанням зарубіжного конституційно-правового досвіду, який був свого часу сформований в інших політико-правових, історичних і культурних реаліях;

ж) не переборено розрив між конституцією юридичною і фактичною, і він є досить відчутним, особливо стосовно прав людини і громадянина.

Звичайно, перелік цих негативних чинників не є вичерпним. Тому необхідна плідна й узгоджена праця державних інституцій і громадянського суспільства, усіх наукових і навчальних установ юридичного профілю для створення необхідних умов ефективного функціонування норм Конституції України. Цілеспрямовано в даному аспекті працює Академія правових наук України.

Отже, становлення в Україні сучасного конституціоналізму на демократичних засадах має, на нашу думку, йти за такими напрямками:

а) приведення Конституції України у відповідність з результатами всеукраїнського (квітень 2000 р.) референдуму;

б) прийняття основоположних законів, які безпосередньо випливають із тексту Конституції;

в) спрямуванням зусиль державних і недержавних інституцій на реалізацію норм Конституції;

г) формуванням сучасної правової культури громадян, працівників державного апарату, при якій Конституція оцінювалася б як важлива соціальна цінність.

Усе це важливо з точки зору побудови в нашій країні демократичної, соціальної, правової держави і цивілізованого громадянського суспільства, забезпечення прав людини і громадянина.

