

## **ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА**

**УДК 342.5+342.33](477) Ф.В. Веніславський, канд. юрид. наук, доцент**  
*Національна юридична академія України*  
*імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

### **ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ДЕРЖАВНО-ВЛАДНИХ ІНСТИТУЦІЙ В АСПЕКТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ**

Теоретичне осмислення проблем організації та реалізації державної влади, аналіз практики взаємовідносин її законодавчих і виконавчих органів не лише становлять великий науковий інтерес, а й мають суто практичне значення. Адже ефективність державно-правового механізму за умов достатньо високого розвитку інститутів громадянського суспільства й демократичності політичного режиму є одним з визначальних чинників, що гарантують дотримання прав і свобод людини, забезпечують реальність і стабільність існуючого конституційного ладу в державі.

Наукова категорія “конституційний лад” належить до тих загально визначених термінів світової конституційної науки, які органічно ввійшли до понятійного апарату вітчизняного конституціоналізму. На думку деяких вчених саме “конституційний лад” є основною й інтегруючою категорією всієї конституційно-правової доктрини, здатною на рівні логічної форми максимально охопити всю сферу правового регулювання й наукового вивчення конституційного права [2, с. 17, 18]. У зв’язку із суттєвими зміщеннями акцентів конституційно-правового регулювання суспільних відносин, що в останні десятиліття мали місце як в Україні, так і в державах колишнього СРСР, у науці конституційного права спостерігаються певні відмінності в підходах до визначення цієї фундаментальної наукової категорії. Тому вбачається слушним проаналізувати зміст самого поняття “конституційний лад”, з’ясувати форми його конкретного конституційно-правового закріплення і втілення в державно-правову практику України, й визначити вплив взаємодії вищих державно-владних інституцій на забезпечення його стабільності й непорушності.

На пострадянському правовому просторі проблеми конституційного ладу розглядалися в наукових роботах Н.О. Бобрової [1], Н.О. Богданової [2], В.Т. Кабишева [5], О.С. Кутафіна [4], В.Ф. Погорілка [6, 8], О.Г. Румянцева [10, 11], Ю.М. Тодики [12] та деяких інших учених-конституціоналістів. З нашого погляду, найбільш комплексно і структурно до аналізу цієї проблеми підійшов О.Г. Румянцев, який вважає, що конституційний лад – це цілісна система соціально-правових відносин та інститутів, підкорена безумовним моральним і конституційним велінням. Вона базується на сукупності основоположних регуляторів, які сприяють закріпленню в суспільній практиці й правосвідомості стабільних, правових, справедливих і гуманних зв’язків людини з громадянським суспільством і державою [11, с. 23, 24]. Подібна думка щодо визначення змісту й сутності категорії “конституційний лад” була висловлена Ю.М. Тодикою [12, с. 8]. Дещо інші підходи до цієї проблеми можна побачити в роботах В.Ф. Погорілка, в яких стверджує, що конституційний лад України опосередковує державний і суспільний устрій і становить собою систему

суспільних відносин, які передбачає, регулює й охороняє Конституція, тобто порядок, встановлений у державі і суспільстві Основним Законом [8, с. 5; 6, с. 135].

Цікавим вбачається тлумачення цієї наукової категорії, запропоноване Н.О. Богдановою, яка під конституційним ладом розуміє логічну побудову, що відбиває об'єктивовані нормами конституційного права устрій держави й суспільства, а також становище людини і громадянина в системі відносин “державна – суспільство – особа”. На її думку, подальша конкретизація поняття “конституційний лад” можлива шляхом виявлення основних компонентів його змісту й розкриття їх внутрішніх і зовнішніх зв'язків [2, с.18].

Як бачимо, незважаючи на певні відмінності в підходах до зазначених питань, більшість учених виходять з того, що конституційний лад опосередковує втілення в державно-правову практику загальнодержавних демократичних принципів організації й функціонування самої держави, її взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства й закріплення на найвищому правовому рівні гуманного правового статусу особи. Окремо слід звернути увагу на те, що зміст правової категорії “конституційний лад” охоплює собою також засади організації й функціонування органів державної влади.

Загальний огляд наукових дефініцій досліджуваного поняття дозволяє запропонувати власне його формулювання. Конституційний лад – це цілісна система суспільних відносин, опосередкована демократичними принципами формування, організації й функціонування державної влади, взаємодією різних її органів, вільною діяльністю інститутів громадянського суспільства й демократичним правовим статусом особи, закріплена й гарантована конституційно-правовими нормами.

Особливої актуальності для України проблема теоретичного осмислення і практичного моделювання категорії “конституційний лад” набула після прийняття Верховною Радою України 28 червня 1996 р. нової Конституції, в ч.2 ст. 5 якої вперше в історії українського конституціоналізму було застосовано цей термін: “Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами”. Аналіз конституційних положень, що визначають порядок внесення змін до Конституції, дозволяє зробити висновок, що основоположні, базові цінності існуючого в Україні конституційного ладу, його засади закріплено в розділах I, III та XIII Основного Закону України, оскільки зміни до цих розділів потребують затвердження народом на всеукраїнському референдумі (ст.156).

Саме на такій правовій позиції стоїть і Конституційний Суд України, який у мотивувальній частині свого рішення від 11 липня 1997 р. (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України) зазначає, що засади конституційного ладу України закріплені в розділах Конституції України, зміни до яких потребують затвердження всеукраїнським референдумом [7; 1997. – №29. – С. 85-88]. У мотивувальній частині іншого свого рішення – від 5 жовтня 2005 р. (справа про здійснення влади народом), Конституційний Суд України зазначив, що “з нормативно-правового змісту положень частин другої, третьої статті 5 Основного Закону України, за якими народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні та народіві належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, випливає, що народ має право приймати нову Конституцію України” [7; 2005. – №41. – Ст.2065].

Окремо, вважаємо, необхідно проаналізувати співвідношення понять “конституційний лад” і “засади конституційного ладу”, оскільки, на думку законодавця, саме підвищений рівень правового захисту і стабільності останніх зумовлює підвищену стабільність існуючого конституційного ладу в цілому. Якщо конституційний лад – це сукупність суспільних відносин, то його “основи – це система принципів, що їх регламентують” [11, с. 27-28], визначають та закріплюють найважливіші засади правового статусу суб’єктів конституційно-правових відносин [12, с. 9]. Іншими словами, засади конституційного ладу – це той політико-правовий фундамент, на якому базується весь конституційний устрій у державі. Розділи I і III Основного Закону України концентровано закріплюють низку таких найважливіших конституційних принципів, що свідчать про гуманність і демократичну спрямованість розвитку Української держави й суспільства.

Що стосується предмета нашого дослідження, найбільший інтерес становлять ті принципи засад конституційного ладу, які безпосередньо регламентують підвалини організації й функціонування державної влади в Україні, взаємовідносини різних державних інституцій між собою. З нашого погляду, до таких фундаментальних принципів можна віднести: (а) республіканську форму правління; (б) народний суверенітет; (в) народовладдя; (г) поділ влади та взаємодію її гілок; (д) конституційне визначення меж державної влади; (е) законність її функціонування. У свою чергу, для комплексного втілення в державно-правову практику України цих демократичних принципів перш за все необхідно забезпечити ефективність самої державної влади. Адже від того, як вона організована, наскільки вона дієздатна, залежить і забезпечення прав і свобод конкретної людини, і народне благо в цілому.

Разом із тим практика функціонування державного механізму посттоталітарних держав, у тому числі й України, свідчить, що органи державної влади ще не завжди здатні ефективно виконувати свої конституційні повноваження, забезпечувати поступальність та еволюційність розвитку держави й суспільства. Наслідком цього є періодичне погіршення економічної ситуації в Україні протягом останніх 10-15 років, загострення соціальних і політичних проблем, зuboжіння основної маси населення, а значить, і зростання злочинності, порушення прав людини, криміналізація державних структур. Причин такого становища є досить багато. Це й низький рівень політико-правової культури населення, і недостатня розвиненість інститутів громадянського суспільства, в тому числі заангажованість засобів масової інформації [3, с.130-134], недосконалість і суперечність правової системи держави, і низка інших як об’єктивних, так і суб’єктивних чинників. Однак, з нашої точки зору, найбільш вагомою причиною такої ситуації є конфронтаційний стиль взаємовідносин між органами державної влади, постійні суперечки й конфлікти, що виникають між ними. Тому для України, як і для інших країн СНД, актуальним є втілення в державно-правову практику не лише принципу поділу державної влади, а й механізмів тісної взаємодії її гілок, у першу чергу – законодавчої, виконавчої з главою держави, узгоджена діяльність яких відповідно до їх конституційних повноважень, спільне вирішення найважливіших проблем державного й суспільного життя сприятимуть забезпеченню стабільності конституційно-правового порядку.

Наприклад, взаємодія Верховної Ради, Президента й Кабінету Міністрів України у царині законодавчого регулювання суспільних відносин допоможе гармонізувати всю правову систему, усунути прогалини в праві, підвищити ефективність механізмів

му правового регулювання. А виважена й продумана співпраця гілок державної влади в бюджетному процесі, у сфері податкової політики здатна стимулювати розвиток економічних відносин, забезпечувати розумне поєднання механізмів ринкової економіки із соціальним захистом населення. Це ж стосується також затвердження й реалізації Програми діяльності уряду, кадрової політики й усіх інших сфер суспільного життя, в яких згідно з Конституцією органи законодавчої й виконавчої гілок державної влади зобов'язані взаємодіяти між собою.

Однак взаємодія державних інституцій зможе забезпечити стабільність існуючого конституційного ладу лише за умови, якщо у своїй діяльності вони керуватимуться не міркуваннями політичної доцільності, а нормами Конституції й законів України. Відповідно до ч.2 ст.19 Основного Закону країни "органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України". Іншими словами, й органи законодавчої і виконавчої гілок влади, і Президент України можуть вступати між собою лише у відносини, прямо передбачені конституційно-правовими нормами, інакше їх взаємодія не лише не сприятиме стабільності конституційного ладу, а навпаки, загрожуватиме самим його підвалинам. На жаль, за останнє десятиріччя таких прикладів з практики функціонування державного механізму України можна навести досить багато.

У зв'язку з цим вбачаємо за необхідне коротко проаналізувати з конституційно-правових позицій деякі приклади конфліктного стилю взаємовідносин українського парламенту, глави держави й уряду України, оскільки практично вся новітня історія держави пронизана конституційно-правовими конфліктами між ними, що періодично виникали та й зараз існують. Причому конфліктні взаємовідносини мали місце як за часів президентства й за безпосередньої участі Л.М. Кравчука, Л.Д. Кучми, так і Президента України В.А. Ющенка.

Слід нагадати, що перші в історії України дострокові парламентські й президентські вибори відбулися саме в результаті політичної кризи 1993 р., яку викликав конфлікт між законодавчою й виконавчою гілками державної влади. Його причини лежали у сфері розподілу державно-владних повноважень між різними державними інституціями. Цей приклад наочно свідчить, що стабільність конституційного ладу безпосередньо залежить від узгодженої діяльності органів державної влади, а конфлікти між ними є вагомим дестабілізуючим чинником.

Низка різноманітних державно-правових конфліктів, наслідком яких була суттєва політична і правова дестабілізація, пов'язана з президентством Л.Д. Кучми. До найбільш помітних можна віднести такі конфлікти: а) між Верховною Радою і Президентом України щодо розподілу державно-владних повноважень у зв'язку з прийняттям Конституції України у 1996 р.; б) між парламентом і главою держави стосовно проведення процедури приведення новообраного Президента України до присяги; в) між Верховною Радою України й урядом, пов'язаний з незадовільною оцінкою парламентом діяльності останнього під керівництвом В.А. Ющенка, та ін. Ці приклади свідчать, що взаємовідносини між державними інституціями в країні будувалися не на засадах конституційних вимог, а з позицій політичних амбіцій чи політичної доцільності, що не сприяє забезпеченню стабільності конституційного ладу в нашій державі.

Не вдається налагодити тісну співпрацю і взаємодію між вищими органами дер-

жавної влади і главою держави й у сучасних умовах. За останні два роки взаємовідносини Президента з Верховною Радою та урядом також протікають здебільшого в атмосфері постійних державно-правових конфліктів. Причиною цього, на нашу думку, насамперед є те, що і глава держави, і парламент, і уряд досить часто відверто нехтують положеннями Конституції України, свідомо порушують її норми, що пов'язано, як вбачається, з дедалі більшим поширенням конфронтаційного способу мислення переважної більшості вітчизняних політиків. Усе це в сукупності є суттєвим дестабілізуючим чинником як у сфері політики, так і в царині забезпечення стабільності й непорушності конституційного устрою держави.

В Основний Закон України законодавцем закладено значний потенціал забезпечення тісної взаємодії органів державної влади, тому немає потреби займатися пошуками якихось нових її форм та методів. Досить лише забезпечити неухильне дотримання й виконання представниками органів державної влади приписів законів України, в першу чергу її Конституції. Функціонування органів законодавчої й виконавчої влади в режимі законності, їх взаємодія в межах чітко регламентованого правового поля – найважливіші принципи правової держави й завдання всіх гілок державної влади в Україні у справі забезпечення стабільності конституційного ладу.

В основу функціонування всього державно-правового механізму повинна бути покладена ідея соціального партнерства. Відповідно і держава, і її владні структури мають сприяти досягненню суспільної згоди й компромісу, формуванню балансу різних соціальних інтересів, забезпечувати стабільність існуючого конституційного порядку. Адже “загальнолюдське призначення держави полягає в тому, щоб бути інструментом соціального компромісу, пом'якшення й подолання протиріч, пошуку злагоди і співробітництва різних прошарків населення й суспільних сил, забезпечення загальносоціальної спрямованості в здійсненні нею всіх своїх функцій” [11, с.41].

На підставі викладеного можна зробити такі висновки: а) однією з визначальних ознак конституційності існуючого в державі ладу є демократичність принципів формування, організації та функціонування органів державної влади; б) стабільність існуючого конституційного ладу забезпечується лише взаємоузгодженою діяльністю органів законодавчої, виконавчої гілок державної влади і глави держави в межах їх конституційних повноважень; в) взаємодію законодавчої й виконавчої гілок державної влади і Президента України можна вважати вагомим чинником забезпечення стабільності існуючого конституційного устрою лише за умови, якщо вона протікає виключно в правових формах, передбачених Конституцією й законами України; г) недопустимими для демократичної і правової держави є застосування різноманітних неконституційних форм і методів взаємовідносин органів законодавчої й виконавчої гілок державної влади, оскільки вони суперечать існуючому конституційному порядку, порушують його стабільність.

**Список літератури:** 1. Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. – М.:ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 264 с. 2. Богданова Н.А. Понятия науки конституционного права: опыт аналитического и синтетического подходов к построению их системы // Вестн. МГУ: Серия 11: Право. – 1999. – №5. – С.3-22. 3. Веніславський Ф.В. Реалізація конституційного права громадян на участь в управлінні державою в аспекті реформування виборчої системи України // Вісн. Акад. держ. управління при Президентові України (Харківський філіал). – 2000. – №. – С.130-134. 4. Государственное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. О.Е. Кутафина. – М.: Юрид. лит., 1996. – 468 с. 5. Кабышев В.Т. Становление конституционного строя России. – Саратов: Аб-

рис, 1993. – 186 с. **6.** Конституційне право України: Підручник / За ред. *В.Ф. Погорілка*. – К.: Наук. думка, 1999. – 734 с. **7.** Офіційний вісник України. **8.** *Погорілко В.Ф.* Основи конституційного ладу України. – К.: Ін Юре, 1997. – 40 с. **9.** *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). – М.: Юрист, 1994. – 285 с. **10.** *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1994. – 175 с. **11.** Теория государства и права: Учебник / Под. ред. *Н.И. Матузова, А.В. Малько*. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с. **12.** *Тодыка Ю.Н.* Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособ. – Х.: Факт, 1999. – 320 с.

*Надійшла до редакції 07.11.2007 р.*