

Ю. М. ГОДИКА, чл.-кор. АПрН України

ФУНКЦІ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Прийняття нової Конституції не призупинило в нашій країні конституційний процес, а стало базою його подальшого розвитку на якісно новому фундаменті. Пройдений перший досить тривалий і нелегкий етап цього процесу. Сучасний етап конституційного реформування, зумовлений завданнями втілення в державно-правову практику конституційних приписів, необхідністю реформування правової системи на концептуально нових засадах.

В політико-правовій думці є різні погляди щодо ступеня демократичності нової Конституції України, можливостей її впливу на суспільні відносини, шляхи втілення конституційних приписів, соціальну сутність Конституції. Виходячи з цього як в теоретичному, так і практичному аспектах актуальними є проблеми аналізу сутності Конституції України, їх функцій, принципів, тлумачення норм Конституції, захисту конституційного ладу. Ці проблеми є не тільки юридичними, а й політико-правовими, світоглядними, методологічними.

В умовах подальшого розвитку конституційного прогресу їм необхідно приділяти не менше уваги ніж до прийняття нової Конституції. На це було звернуто увагу в доповіді Президента України на урочистих зборах з нагоди 5-ї річниці незалежності України, який підкреслив, що факт прийняття нової Конституції є недостатнім, треба навчитись жити за нею, що особливість сучасного моменту в житті України означає те, що на зміну емоційному сприйняттю нової Конституції України приходить глибинне усвідомлення її значення як гарантії незалежності нашої держави, знаряддя реформаторської розбудови держави як суспільного договору, що створює принципово нові засади для утвердження стабільності в країні, морально-психологічної єдності народу, піднесення його духовності як механізму, конструктивної взаємодії усіх гілок влади, фундаментального правового регулятора, засобу утвердження України в світі¹. В цих положеннях акцентується увага глави держави на соціальне і правове призначення нової Конституції, її ролі в реформу-

¹ Уряд. кур'єр. 1996. 29 серп.

ванні суспільних відносин, на пріоритетні напрямки цієї реформаторської роботи.

Проблема функцій конституції як в загальнотеоретичному аспекті в межах теорії конституції, так і відносно конституцій конкретних країн вивчена недостатньо. Одні автори цю проблему не виділяють як таку і не ставлять її навіть в навчальних цілях¹, інші ж приділяють їй необхідну увагу. Проблема функцій, маючи як теоретичне, так і практичне значення, безпосередньо пов'язана з визначенням сутності конституції, її призначенням, можливістю втілення її принципів в життя, сприйняття конституційних норм різними прошарками населення.

В юридичній літературі називається різна кількість функцій конституції, по-різному називаються тотожні функції. Одні вчені виділяють слідуючі функції: політичну, правову, ідеологічну²; другі — установчу, організаційну, зовнішньополітичну, ідеологічну³; треті — системотворчу, функцію загальносоціального регулювання і балансу, політичну, юридичну, програмну, функцію впорядкування по вертикалі, об'єднуючу, геополітичну, організаційну, правозахисну, виховну, функцію соціально-економічного партнерства⁴; четверті — економічну, політичну, інформаційну, установчу, юридичну, педагогічно-виховну, оціночно-пізнавальну, правонадільну, правоохоронну, інтегративну, системотворчу⁵. При цьому деякі автори поділяють функції Конституції на соціальні (політична, ідеологічна, інформаційна) і правові (установча, регулятивна, інтегративна, охоронна)⁶.

Виходячи із соціальної цінності конституцій, можливостей її впливу на весь спектр соціальних відносин немає підстав все багатство її функцій зводити тільки до її політичної, правової та ідеологічної, як це було за радянських часів. Конституція є не тільки основним законом держави, а й суспільства, хоча з цим не всі погоджуються. Багатство функцій,

¹ Див.: *Михалева Н. А.* Социалистическая конституция (проблемы теории). М., 1981; *Государственное право Российской Федерации*. Т. 1. М., 1993; *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. М., 1995; *Баглай М. В., Габричидзе Б. Н.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1996.

² Див.: *Советское государственное право*. М., 1983. С. 41—44; *Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть*. М., 1996.

³ Див.: *Советское государственное право*. М., 1985. С. 37—39.

⁴ Див.: *Румянцев О. Г.* Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 203—213.

⁵ Див.: *Мелашенко В. Ф.* Основы конституционного права Украины. М., 1995.

⁶ Див.: *Мелашенко В. Ф.* Вказ. твір. С. 206.

складність суспільних відносин, широкий предмет конституційно-правового регулювання є підставою широкого підходу щодо визначення функцій конституції.

Вважаємо, що діюча Конституція України виконує слідуючі функції: юридичну; установну; стабілізуючу; політичну; функцію загальносоціального регулювання і забезпечення соціальних інтересів; правонадільну; програмну; зовнішньополітичну; організаційну; правозахисну; функцію забезпечення рівних економічних умов господарювання і соціального партнерства; охоронну; обмежувальну; виховну; ідеологічну. Деякі автори дві останні функції об'єднують в одну, хоча для цього немає підстав.

Функції Конституції — це основні напрямки конституційного впливу на суспільні відносини і широкий підхід до їх визначення, не зведення їх тільки до соціальних і правових, дає змогу контекстно, системно розкрити роль Основного Закону України в реформуванні суспільних відносин.

Соціальна роль функцій Конституції України обумовлена тим, що предметом конституційного регулювання є фундаментальні відносини, які пов'язані з такими глобальними соціально-політичними явищами як суверенітет народу і форми його виявлення, організація і функціонування владних і самоврядних структур, основи правового статусу громадянського суспільства, правового положення людини і громадянина, власність, символи, засади конституційного ладу, державний устрій, форма правління тощо.

Предмет конституційного регулювання охоплює не якийсь-то один вид соціальних зв'язків, а цілий комплекс основоположних суспільних відносин різного змісту. Конституційне регулювання на відміну, від галузевого є багатоструктурним. Це є підставою для широкого підходу до функцій Конституції України.

Юридична функція Конституції проявляється в тому, що згідно з її приписами будується національне законодавство. Роль Основного Закону визначається його якостями: верховенством; вищою юридичною силою; порядком прийняття і внесення змін; застосуванням специфічних форм захисту. Її норми є нормами прямої дії, застосовуються на всій території України. Закони та інші правові акти, що протирічать їй, не мають юридичної сили і повинні бути відмінені.

Юридична функція Конституції полягає й в тому, що вона встановлює основи для других галузей права України — адміністративного, цивільного, фінансового, трудового, кримінального тощо. Будучи центром правової системи, Конституція визначає види юридичних актів, їх співвідношення між собою. Верховна Рада приймає закони, постанови, та інші

акти (ст. 91), Президент — укази і розпорядження (ст. 106); Кабінет Міністрів — постанови і розпорядження (ст. 117); Верховна Рада Автономної Республіки Крим — рішення та постанови (ст. 136).]

[Установча функція Конституції України безпосередньо пов'язана з юридичною її функцією і знаходить втілення у визначенні і юридичному оформленні найважливіших соціально-економічних і політичних інститутів. Значення цієї функції полягає в тому, що Конституція є політично-правовою основою розвитку суспільства і держави. Ця функція проявляється, з одного боку, в закріпленні стабільності суспільних відносин, а з другої — у встановленні найбільш доцільної програми їх позитивної перебудови на демократичних засадах. Вона спрямована на втілення в соціальну практику світових конституційних цінностей, відображає демократичний вибір Українського народу.]

В установчій функції Конституції найбільш чітко проявляється установча влада Українського народу. Оскільки народ в демократичній державі є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, саме він володіє установчою владою. З цього виходить Конституція України, закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», які закріплюють право народу приймати і змінювати Основний Закон держави. Влада парламенту вторинна, і це чітко видно з тексту преамбули Конституції України, в якій записано: «Верховна Рада України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей, ...приймає цю Конституцію — Основний Закон України». Тільки установча влада може змінити, в тому числі самим радикальним шляхом, основи устрою держави і суспільства, який вибирає для себе даний народ в ст. 5 Конституції встановлюється: «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповано державою, її органами або посадовими особами».

Саме на визнанні Конституції в якості прояву установчої влади Українського народу базується особливий порядок її прийняття і зміни, ведуча роль в правовій системі держави, обов'язковість її приписів для властей, які вона встановлює: законодавчої, виконавчої, судової, Президента України.

[Стабілізуюча функція Конституції проявляється в тому, що будучи результатом консенсусу різних політичних сил і угруповань, вона є фактором стабілізації суспільних відносин, їх подальшого розвитку на демократичних засадах.] В доповіді Президента України, присвяченій 5-й річниці незалежності України було акцентовано на те, що нова Консти-

туція — це суспільний договір, що «створює принципово нові засади для утворення стабільності в країні»¹.

Функція загальносоціального регулювання і забезпечення балансу соціальних інтересів спрямована на: а) забезпечення устанавленого розвитку соціальної системи «людина — громадянське суспільство — світ; б) закріплення балансу між політичними силами; спокоєм, порядком, прогресом; в) забезпечення тісних зв'язків і порозуміння між центральною і місцевими владами; г) встановлення широкого каталогу прав людини і громадянина і механізму їх забезпечення; д) гарантування свободи праці, підприємницької діяльності і соціальної відповідальності власників, забезпечення активної участі держави в регулюванні економічних процесів в інтересах всього суспільства, а не окремих його прошарків. Встановлюючи «правила гри» для всіх суб'єктів правовідносин, Конституція виконує роль загальносоціального регулятора суспільних зв'язків².

Правопідільна функція Конституції України є віддзеркаленням юридичної функції і знаходить втілення в основі правового статусу різних суб'єктів державно-правових відносин. І, насамперед, органів влади. Вона спрямована на забезпечення необхідних зв'язків між ними. Таке функціональне навантаження несуть ті конституційні приписи, які передбачають права і позитивні вимоги до учасників врегульованих суспільних відносин. (Роль цієї функції Конституції особливо важлива в аспекті чіткого розмежування компетенції між законодавчою і виконавчою гілками влади, Президентом, недопущення конфронтації між ними. Сьогодні це одна з досить важливих і динамічних функцій Конституції України.)

Політична функція Конституції проявляється в тому, що Основний Закон є інструментом державної політики, проведення демократичних перетворень. Конституція закріплює основи політичного режиму, принципи організації і діяльності політичної системи суспільства. На конституційному рівні закріплюються ідеї і принципи, завдання і стратегічна мета державної політики в різних сферах суспільного життя. В умовах побудови суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, формування громадянського суспільства саме в Основному Законі необхідно закріпити демократичну спрямованість розвитку держави і суспільства. Конституційні приписи повинні допомагати формуванню нових демократичних інститутів.

¹ Уряд. кур'єр. 1996, 29 серп.

² Див.: Румянцев О. Г. Вказ. твір. С. 204.

Політика — це міра можливого. В тому числі і міра консенсусу різних політичних угруповань щодо подальшого розвитку Української держави і суспільства. Конституція — результат поєднання різних соціальних інтересів, юридична форма досягнення миру і національної злагоди. В цьому теж проявляється політична функція Конституції.

Одна з важливих її функцій є програмна. Державна влада і суспільство в процесі реалізації реформ повинні мати орієнтири її реалізації. Прийняття вказаних в тексті Конституції України законів — основа для ефективного втілення в життя конституційних приписів, реформування правової системи держави. В такому розумінні програмна функція Конституції тісно пов'язана з юридичною. Але будучи орієнтиром для всієї законотворчої діяльності, Конституція проявляє себе і як програмний документ, закріплюючи цінності і принципи, які ще необхідно буде втілити в соціальну практику в Україні. Це, до речі, відноситься і до характеристики нашої держави як соціальної, демократичної і правової.

Деякі державознавці заперечують наявність у Конституції програмної функції, підкреслюючи, що Основний Закон закріплює тільки стан суспільних відносин на термін прийняття Конституції. Але ж це не так. Конституція може виконати своє призначення, коли її приписи спрямовані не тільки на минуле, на сьогоднішнє, а й на майбутнє. Разом з цим не слід забувати, що її головне завдання — регулювати суспільні відносини, які є на сучасному етапі розвитку держави і суспільства. Таким чином констатуючі і прогностичні аспекти в конституційному тексті, як правило, тісно взаємопов'язані. Про це свідчить і світова практика конституціоналізму.

Наявність у Конституції України зовнішньополітичної функції пов'язано з тим, що Конституція відіграє значну роль в правовому забезпеченні зовнішньої діяльності нашої держави, визначає основи взаємовідносин України з іншими країнами світу, в тому числі з країнами СНД, Західної Європи. Конституція — правовий фундамент зовнішньополітичної діяльності України з метою забезпечення національних інтересів. В ній встановлюються основні принципи зовнішньої політики держави, що впливає на її авторитет в світовому співтоваристві. Конституція України встановлює, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права.

Конституція виступає важливим джерелом інформації країн і народів про конституційний лад держави, спрямованість її зовнішньої політики, систему і структуру органів державної влади і самоврядування, правовий статус людини і громадянина, державний і територіальний устрій, форму правління. Вона — «своєрідний «паспорт держави». Конституція закріплює територіальну цілісність держави: «Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і неотторканною» (ст. 2), що «Виключно всеукраїнський референдум вирішує питання про зміну території України» (ст. 73), що «На території України не допускається розташування іноземних військових баз» (ст. 17). Все це юридичне оформлення на конституційному рівні зовнішньополітичної функції Основного Закону, яку ще називають гесполітичною функцією Конституції. В зв'язку з розширенням міжнародних зв'язків України, її вступом до Ради Європи роль цієї функції суттєво підвищується.

Важливою функцією Конституції України є функція забезпечення рівних економічних умов господарювання і соціального партнерства. Так, Конституція встановлює принцип економічного плюралізму (ст. 15), і відповідно рівного захисту різних форм власності. Конституція — своєрідний механізм рівноваги між трудом і капіталом, відповідальності власника, забезпечення державного регулювання економічними процесами, забезпечення з допомогою державного механізму соціальних програм. Економічний розвиток України базується не тільки на свободі підприємництва (ст. 42), непорушності приватної власності (ст. 41), а й на стриманні свободи підприємництва, оскільки кожен має право на підприємницьку діяльність, але ж не заборонену законом (ст. 42). Конституція встановлює: «Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людини і суспільства» (ст. 13). Держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (ст. 13), захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускається зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополізації визначенні законом (ст. 42).

Функція Конституції соціально-економічного партнерства реалізується недостатньо, в тому числі і у зв'язку з відставанням поточного законодавства в економічній сфері, масовим порушенням діючого законодавства в цій сфері.]

Охоронна функція характеризує Конституцію України з точки зору спрямованості її норм на захист конституційного ладу, вказує на механізм її «самозабезпечення» і «самозахисту». В широкому аспекті її охоронна функція реалізу-

ється в цілому, оскільки Конституція — основоположний політико-правовий документ держави і суспільства, спрямований на забезпечення стабільності соціальної системи, а у вузькому змісті — через специфічні санкції, що є в конституційному тексті.

Авторитет Конституції, її провідна роль в правовій системі, не виключає, на жаль, багаточисленних порушень її приписів, в тому числі і з боку владних структур, навіть вищого рівня. Це може вести до конституційної кризи, конфліктів в державно-правовій сфері. Тому досить сучасною і актуальною є проблема встановлення конституційної відповідальності за порушення норм Основного Закону, впровадження адекватних механізмів захисту конституційного ладу, його основ. На жаль, ще Конституція недостатньо самозахищена своїми ж приписами.

Обмежувальна функція Конституції проявляється насамперед в тому, що її норми виконують обмежувальну роль щодо безпідставного втручання держави в життя людини і суспільства, у функціонування громадських об'єднань, в тому числі політичних партій.

Ця функція проявляється і в тому, що Конституція повинна обмежити парламент в законотворчості в тому, аспекті, що закони повинні розроблятися у відповідності з конституційними приписами. Положення, що Конституція України має вищу юридичну силу, що закони та інші нормативно-правові акти повинні прийматися на основі Конституції України і відповідати їй (ст. 8), є імперативною вимогою щодо Верховної Ради України в її законотворчій діяльності. Проявом обмежувальної функції Конституції є положення, що органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19).

В західній конституційній доктрині даються різні поняття конституції. Але ж всіх їх об'єднує акцентування на те, що Конституція повинна обмежувати державну владу. Так, на думку Б. Шантабу, Конституція — це «хартія, яка обмежує владу в межах держави і владу в межах суспільства»¹.

Конституція — основа розвитку конституційної правосвідомості. Вона виконує також виховну функцію. Правова доктрина відображається в Основному Законі, але її реалізація залежить від рівня правової культури населення, посадових осіб державного апарату, органів місцевого самоврядування.

¹ Див.: *Chantebout B. Droit constitutionnel et science politique. Pr., 1985. P. 25.*

В Конституції України втілені світові цінності конституціоналізму, державно-правовий досвід Українського народу. повага до людини і громадянина незалежно від їх національності. Конституція закріплює, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (ст. 11).

Виховна функція Конституції може бути в повному обсязі реалізована, якщо буде забезпечена повага до неї як Основного Закону держави і суспільства. Президент України в доповіді, присвяченій 5-й річниці незалежності України, підкреслив, що якщо «Не будемо поважати Конституцію — не буде поваги до нас, до України та її народу»¹. Ці слова глави держави — лейтмотив правоосвітнянської роботи. Без поважного відношення до Конституції не може бути конституційної законності, забезпечення прав і свобод людини і громадянина.)

На протязі десятиліть в радянській конституційній теорії підкреслювалась ідеологічна функція конституції. Причому її зміст, як правило, виводився з того, що ця функція базувалась на марксистсько-ленінській ідеології. В Конституції встановлюється ідеологічна багатоманітність (ст. 15), що «жодна ідеологія не може визнаватися як обов'язкова» (ст. 16). Але ж це не відкидає положення, що в Україні не повинна бути ідеологія державотворення, і, на наш погляд, Конституція закріплює її головні параметри: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава; носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; права і свободи людини та її гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави тощо.)

Проблема аналізу функції Конституції заслуговує своєї подальшої розробки, оскільки безпосередньо пов'язані із становленням в Україні теорії і практики конституціоналізму, формуванням правової держави і громадянського суспільства.)

Надійшла до редколегії 12.11.96

¹ Уряд. кур'єр. 1996. 29 серп.