

Ф. Веніславський, кандидат юридичних наук, доцент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Забезпечення прав та свобод людини як передумова стабільності конституційного ладу України

За загальним визнанням конституційний лад як інтегруюча правова категорія охоплює найважливіші конституційно-правові явища та інститути, основи яких закріплено на найвищому правовому рівні — в Основному Законі держави і суспільства. Головними й визначальними критеріями конституційності існуючого в державі ладу, на наш погляд, можна вважати: а) правове закріплення широкого переліку прав і свобод особи, їх реальне забезпечення в процесі державно-владної діяльності; б) проведення періодичних демократичних, вільних і справедливих виборів до представницьких органів влади. Його ж зміст обумовлюють, насамперед, головні конституційні цінності і основоположні принципи, на яких і базується весь устрій держави і суспільства. У Конституції України такі цінності і принципи закріплено, перш за все, у преамбулі і в першому розділі, який за своїм змістом є саме засадами конституційного ладу, а також у розділах III та XIII, як це впливає із низки рішень Конституційного Суду з цього питання.

До найважливіших базових цінностей конституційного ладу України передусім слід віднести такі конституційні положення: а) демократичність, правовий характер і соціальну спрямованість Української держави; б) гуманізм, визнання людини найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення її прав і свобод — головним обов'язком держави; в) реальне народовладдя; г) поділ державної влади та взаємодію її гілок; д) верховенство права й правове обмеження державної влади; е) політичний, економічний та ідеологічний плюралізм та ін., які в своїй сукупності відбивають головні ідеї вітчизняного конституціоналізму. Аналіз змісту й сутності названих конституційних ідей і принципів дозволяє, на наш погляд, зробити висновок, що практично всі вони прямо чи опосередковано становлять основу забезпечення прав і свобод людини і громадянина, які в демократичній, правовій державі фактично виступають у ролі мети й головного об'єкта усього конституційно-правового регулювання і всієї державно-владної діяльності. Як слушно зазначається з цього приводу в літературі, найголовніше й визначальне в конституції — це працюючі принципи і норми, дієве регулювання

найрізноманітніших сфер нашого життя, включаючи ту ж економіку, соціальну політику, не кажучи вже про правову систему й державну організацію. Саме в конституції закріплено фундаментальні права і свободи людини і громадянина¹. Конституція визначає демократичний вектор розвитку правової системи, усіх її компонентів, її спрямованість на забезпечення прав і свобод особи².

Становлення в Україні конституціоналізму на демократичних засадах безпосередньо пов'язане із забезпеченням прав і свобод людини і громадянина. Конституція, весь устрій суспільних відносин повинні бути зорієнтовані на права особи³. Поза всяким сумнівом, можна стверджувати, що саме права і свободи людини, їх гарантії, реальна ситуація з їх практичним забезпеченням виступають визначальним показником наявності конституційного ладу в конкретному державно-організованому суспільстві, свідчать про рівень його розвитку. Адже конституційний лад — це не лише закріплення відповідних інститутів і відносин у конституційно-правових актах, але й самі суспільні відносини, які виникають в усіх сферах суспільного життя. Тому реальне забезпечення проголошених Основним Законом прав і свобод людини і громадянина безпосередньо залежить від стабільності конституційного ладу України в цілому.

У свою чергу дотримання й захист прав і свобод людини також суттєво впливає на конституційну стабільність в державі й суспільстві. У наукових працях обґрунтовано вказується, що ступінь втілення в практику положень ст. 3 Конституції має основоположне значення для забезпечення стабільності конституційного ладу України. Тому зусилля держави і громадянського суспільства повинні бути сконцентровані на правах людини і громадянина⁴. У зв'язку з цим важливо проаналізувати політико-правове значення конституційного принципу «людина — найвища соціальна цінність», дослідити його взаємозв'язок з іншими складниками конституційного ладу, визначити, яким чином практичне забезпечення прав і свобод людини і громадянина пов'язане із забезпеченням стабільності й неперушності конституційного устрою держави й суспільства.

¹ Див.: *Топорнин Б. Н.* Российский конституционализм на современном этапе // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы междунар. конф.). – М., 1999. – С. 13.

² Див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституционные основы формирования правовой культуры: Монография. – Харьков, 2001. – С. 34.

³ Див.: *Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю.* Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. – Киев, 2004. – С. 99.

⁴ Див.: *Тодыка Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособие. – Харьков, 1999. – С. 107.

Проблеми конституційного ладу та прав людини досліджували в своїх наукових працях Н. О. Боброва¹, В. П. Колісник², В. Ф. Погорілко³, В. В. Речицький⁴, О. Г. Румянцев⁵, Ю. М. Тодика⁶, О. А. Лукашева⁷ та інші українські й зарубіжні вчені-правознавці. Однак взаємозв'язок забезпечення прав людини та стабільності існуючого конституційного ладу України до цього часу залишається поза увагою вчених, що свідчить про суттєву актуальність і практичну значущість цієї проблематики.

Що ж означає стабільність конституційного ладу і яким чином вона забезпечується в сучасних умовах? Яке значення в цьому процесі мають права і свободи людини? Під стабільністю конституційного ладу, на нашу думку, слід розуміти, по-перше, незмінність та непорушність тих конституційних приписів, які закріплюють усі вищезазначені елементи конституційного ладу; по-друге — узгоджену діяльність усіх суб'єктів державно-владних відносин у чітко визначених Конституцією та законами України правових межах щодо забезпечення цієї непорушності; по-третє — дотримання проголошених Конституцією прав та свобод людини і громадянина, а також демократичних засад і процедур у процесі формування, організації й функціонування всіх органів публічної влади; по-четверте — широку участь різноманітних інститутів громадянського суспільства в будь-якому процесі реформування Основного Закону держави. Адже закріпивши право визначати і змінювати конституційний лад виключно за народом, Конституція України фактично встановила, що лише народ має право затверджувати до неї зміни в порядку, визначеному її XIII розділом.

Разом з тим конституційну стабільність не можна розглядати як абсолютну незмінність Основного Закону держави. Головне полягає саме у тому, щоб будь-які зміни його тексту не були спрямовані на по-

¹ Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. – М., 2003. – 264 с.

² Колісник В. П. Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти: Монографія. – Х., 2003. – 240 с.

³ Погорілко В. Ф. Основи конституційного ладу України. – К., 1997. – 40 с.

⁴ Речицький В. В. Политическая активность: Конституционные аспекты. – К., 1999. – 496 с.; Він же. Свобода и государство. – Харьков, 1998. – 243 с.

⁵ Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). – М., 1994. – 285 с.

⁶ Тодика Ю. Н., Тодика О. Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. – Киев, 2004. – 368 с.; Тодика Ю. Н. Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособие. – Харьков, 1999. – 320 с.

⁷ Лукашева Е. А. Права человека: Учебник для вузов. – М., 1999. – 573 с.

рушення засадничих ідей, покладених у його основу. Із цієї точки зору стабільність усього конституційного ладу забезпечується усталеністю і незмінністю його базових цінностей і засад, і передусім — положення про найвищу соціальну цінність людини й пріоритет її прав і свобод. Саме це, на наш погляд, має стати змістовним обґрунтуванням необхідності конституційного реформування, але про що, на жаль, сьогодні практично ніхто не говорить. Усвідомлення і державними органами, й інституціями громадянського суспільства реальної необхідності внесення змін до Конституції має стати закономірним результатом тривалого процесу, який включає в себе, насамперед, аналіз практики реалізації відповідних конституційних положень, з'ясування причин їх неефективності, вивчення закордонного досвіду конституційно-правового регулювання, проведення наукової експертизи тощо. Окрім того, необхідність проведення конституційної реформи має бути визнана і підтримана не лише переважною більшістю політичних сил, а й широким загалом. Лише сукупність усіх зазначених чинників, з одного боку, має стати свідченням того, що реформування Основного Закону є дійсно нагально необхідним, а з другого — це стане дієвим механізмом забезпечення стабільності конституційного ладу.

Показовим є той факт, що ще у французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 р. було закріплено, що «суспільство, в якому не забезпечено користування правами й не проведено поділ влади, не має конституції». При цьому, як зазначав Ю. М. Тодика, під «конституцією» автори Декларації розуміли не стільки законодавчий акт, який наділено найвищою юридичною силою, скільки державний лад, який виключає панування тиранічного політичного режиму. Тим самим, на його погляд, визнавалося, що демократичний конституційний лад можливий при наявності двох головних умов: користування правами й свободами і поділ влади¹. Продовжуючи цю думку, можна дійти обґрунтованого висновку, що усталеність розвитку держави, стабільність її конституційного ладу перебувають у безпосередньому зв'язку із забезпеченням у ній прав і свобод людини і громадянина. Адже інститут прав і свобод людини і громадянина без перебільшення є візитною карткою сучасного конституціоналізму². Лише діючи в інтересах людини, держава набуває ознак, притаманних конституційній

¹ Тодика Ю. Н. Основы конституционного строя Украины. – С. 109.

² Див.: Бондар Н. С. Права человека в теории и практике российского конституционализма // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы междунар. конф.). – М., 1999. – С. 110.

державі¹. Одночасно забезпечення інтересів особи, її захист від посягань є ознакою й правової держави², оскільки громадянин, який наділений правами й реально ними користується — центральна персона в теорії правової державності³, базова ідея усього конституційно-правового регулювання. Сутнісною ознакою правової держави і критерієм легітимності влади сьогодні служать права людини, причому не вищим, а верховним критерієм, зазначає болгарський конституціоналіст Н. Неновскі⁴.

Конституція України належить до основних законів, що сприйняли ліберальну концепцію демократії, відповідно до якої особиста свобода визнається фундаментальною цінністю. Втіливши в собі практично всі загальновизнані міжнародні стандарти в галузі прав і свобод людини, Конституція піднесла їх в Україні на якісно вищий рівень. У правовій державі, якою проголошено країну, людина, її права і свободи не лише декларативно оголошуються найвищою цінністю, вони мають стати реальною метою державного розвитку, оскільки держава повинна не лише визнавати людину найвищою соціальною цінністю, але й охороняти, забезпечувати ці права, вживати відповідні заходи у цьому напрямі⁵. А отже, будь-які дії чи рішення органів публічної влади повинні прийматися чи здійснюватися насамперед з огляду на забезпечення інтересів, прав та свобод кожної конкретної людини зокрема і усього українського суспільства в цілому. Без цього забезпечити політичну і правову стабільність в державі неможливо.

На превеликий жаль, для нашої країни такий стан речей — це лише бажана мета, стратегічна ціль, а не реальна практика сучасної правозастосовної діяльності, не норма поведінки державних службовців фактично всіх рангів і рівнів. Значно частіше вони сприймають конкретну людину з її конкретними проблемами як зайвий клопіт, що відволікає їх від виконання «важливих справ», свого роду небажану перешкоду для їхньої діяльності. Сьогодні навіть психологи вже відкрито говорять про значне поширення в країні такого негативного явища серед представників органів державної влади та органів місце-

¹ Див.: *Тодька Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины. – С. 107.

² Див.: *Симаков К. А.* Личность, гражданское общество, правовое государство // *Гражданин и право.* – 2007. – № 4. – С. 15.

³ Там само. – С. 16.

⁴ *Неновски Н.* Конституционный Суд: природа, цели, легитимность // *Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы междунар. конф.).* – М., 1999. – С. 96.

⁵ Див.: *Тодька Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины. – С. 111.

вого самоврядування, як професійна деформація, коли до будь-якого пересічного громадянина вони ставляться зверхньо, а подеколи — й відкрито зухвало чи навіть зневажливо. Тому для реалізації в практиці зазначеного конституційного принципу, для забезпечення стабільності усього конституційного ладу необхідно здійснити цілу низку системних заходів, які мають включати й правове виховання людини в дусі гуманізму, й формування відповідного світогляду і правової культури, й притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у зазначеному вище ставленні, тощо.

Забезпечення прав і свобод людини й громадянина в Україні безпосередньо залежить від практичної реалізації конституційного принципу верховенства права, який закріплено ст. 8 Конституції і який становить одну з основних ідей, на яких базується конституційний лад України. При цьому необхідно зазначити, що цей принцип у широкому сенсі означає: і пріоритет прав людини, оскільки передбачає реальне панування права як найбільш загальних, універсальних і справедливих правил, що забезпечують, перш за все, права і свободи особи, її індивідуальну свободу; і правове обмеження державно-владної діяльності, бо держава і її органи в своїй діяльності також підпорядковуються правовим приписам. А відповідний критерій справедливості повинен поставати не з якоїсь конкретної теорії, виведеної з абстрактної політичної філософії, а залежати від принципів, визнаних конституційними в межах конкретного суспільного ладу, а також від фундаментальних цінностей людської гідності та свободи, на котрих ці принципи ґрунтуватимуться¹. Тому в цьому сенсі принцип верховенства права можна вважати необхідною складовою частиною й передумовою стабільності конституційного ладу України, оскільки лише за таких умов можливий стабільний конституційно-правовий розвиток.

Не менш важливе значення і для реалізації конституційних прав і свобод людини і для забезпечення стабільності конституційного устрою держави і суспільства має принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та взаємодії усіх владних інституцій. Втілення цього принципу в конституційно-правову практику, з одного боку, є свідченням демократичності конституційного ладу, а з другого — наявність незалежної і неупередженої судової влади — це необхідна передумова реального гарантування прав і свобод особи, засіб забезпечення стабільності конституційного ладу. Однак практика

¹ Див.: Аллан Т. Р. С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / Пер. з англ. Р. Семківа. – К., 2008. – С. 34.

сьогодення свідчить, що суд не завжди виконує своє головне функціональне призначення, судові рішення досить часто ухвалюються не у чіткій відповідності до правових приписів, а з огляду на інтереси тих чи інших зацікавлених суб'єктів, окремих політичних сил. Звичайно ж така ситуація становить потенційну загрозу стабільності конституційного ладу в цілому.

Як вже зазначалося, за правовою позицією Конституційного Суду, засади конституційного ладу закріплено розділами I, III та XIII Основного Закону України. Розділ II, яким закріплено власне самі конституційні права і свободи людини і громадянина та їх гарантії, до цього переліку не включено. Разом з тим ст. 157 Конституції України (положення якої виступають засобом забезпечення стабільності конституційного ладу) встановила, що її не може бути змінено, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Важливе значення також має й ст. 22 Конституції України, якою закріплено, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. На думку Ю. М. Тодики, це конституційне положення має велике значення для стабільності правового статусу особи¹, а отже, є й засобом забезпечення конституційної стабільності в цілому.

З викладеного випливає обґрунтований, на наш погляд, висновок, що права і свободи людини й громадянина, закріплені в розд. II Основного Закону, також є невід'ємною складовою частиною засад конституційного ладу. Більше того, як зазначається в літературі, положення ст. 3 Конституції України деталізуються у статтях її другого розділу «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», норми якого не можна розглядати поза зв'язком з принципом визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. Природно, неприпустимо вносити до них зміни й доповнення, які суперечать даному принципу².

Важливе значення для забезпечення стабільності конституційного ладу України має п. 1 ст. 92 Конституції України, який встановив, що виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина. Це означає, що прийняття будь-яких інших (окрім законів) правових актів, що стосуються прав і свобод людини чи її обов'язків, не допускається.

¹ Тодика Ю. Н. Основы конституционного строя Украины. – С. 106.

² Там само.

Однак всупереч цій імперативній конституційній вимозі в Україні приймалися і продовжують прийматися підзаконні нормативно-правові акти, якими встановлюється порядок реалізації тих чи інших прав і свобод, закріплюються нові обов'язки. Для прикладу можна навести ситуацію з Правилами дорожнього руху, які затверджено постановою Кабінету Міністрів України, і якими фактично передбачено цілу низку законодавчо не встановлених обов'язків учасників дорожнього руху. Не менше питань виникає при аналізі податкового законодавства, яке, окрім всього іншого, за визнанням міжнародних експертів, є одним з найскладніших і заплутаних у світі, і значну частину якого становлять різноманітні відомчі накази, положення й інструкції, котрі регламентують процедурні аспекти нарахування й сплати податків, тобто безпосередньо стосуються прав людини та її обов'язків. Подібна практика існує і в багатьох інших сферах правового регулювання. І поза всяким сумнівом, це вкрай негативно відбивається на реалізації прав і свобод людини, а, як наслідок — призводить до нестабільності конституційного ладу України.

Викладене дозволяє зробити висновок, що права і свободи людини і громадянина, їх гарантії є невід'ємною складовою частиною засад конституційного ладу України, а їх практичне забезпечення безпосередньо впливає на його стабільність. Саме безумовне додержання проголошених Основним Законом прав і свобод, їх гарантування в процесі функціонування органів публічної влади має стати визначальним критерієм її ефективності, і в цьому напрямі зобов'язані діяти всі владні інституції, всі інститути громадянського суспільства, кожний свідомий громадянин держави.