

# ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

---

*Ю. Тодика*, академік АПрН України

## Фактори реалізації Конституції України

Прошло шість років від дня прийняття Основного Закону нашої держави. Це не такий уже й великий строк з погляду історії, але є всі підстави проаналізувати процес реалізації конституційних приписів. У громадській думці є чітке усвідомлення того, що потенціал чинної Конституції не спрацьовує в повному обсязі. Звідси виникає питання: чому Конституція України, яка відповідає європейським і світовим зразкам, належним чином не впливає на соціальні процеси? Це питання не тільки суто теоретичне, а й практичне, оскільки йдеться не про звичайний, а Основний Закон, який визначає спрямованість всієї правової системи України. Слід враховувати й те, що згідно зі ст. 8 Основного Закону Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. В політичному і юридичному аспектах важливим є пошук шляхів ефективності реалізації конституційних норм.

Вважаємо, що на втілення в життя норм Конституції істотно впливають економічні, політичні, організаційні фактори, рівень правової культури різних суб'єктів правовідносин, особливо посадових осіб державного апарату, історичний етап розвитку держави і суспільства. Ця багатофакторна модель є досить складною, і не завжди можна чітко визначити, який із факторів більшою, а який меншою мірою впливає на реалізацію конституційних норм. Але безсумнівно те, що тільки системний підхід дає можливість ґрунтовно підійти до цієї проблеми, оскільки кожний фактор по-своєму впливає на цю проблему і її вирішення можливе тільки при комплексному підході.

В цьому питанні є ще один аспект, на який в політико-правовій літературі не завжди звертається увага. Йдеться про про-

цес становлення в Україні конституціоналізму на демократичних засадах і втілення в життя норм Конституції. В Основному Законі України закладені такі цінності світового конституціоналізму, як поділ влади, верховенство права, народовладдя, економічний, політичний та ідеологічний плюралізм, рівність конституційних прав і свобод тощо. І якщо конституційні приписи належним чином в політико-правовій практиці не реалізуються через цілу низку факторів, то це негативно впливає на всі сфери суспільного життя. Тобто проблеми реалізації Конституції, становлення конституціоналізму і факторів, що впливають на втілення в практику конституційних норм, тісно взаємопов'язані. Слід врахувати й те, що демократичний вектор розвитку українського суспільства на сьогодні визначається не тільки наявністю Конституції, яка відповідає високим світовим стандартам, а й реальністю реалізації конституційних норм, досягненням балансу інтересів різних соціальних сил, консенсусу щодо основоположних питань життєдіяльності, держави і суспільства.

Реалізація конституційних норм значною мірою залежить не тільки від зусиль у цьому напрямку держави, інших структур політичної системи, а й від якості того середовища, в якому протікає цей процес. Багато факторів, що впливають на втілення норм Конституції, знаходяться за межами юридичного механізму, але активно впливають на стабільність конституційного ладу, функціонування державних інституцій, структур громадянського суспільства.

На реалізацію конституційних приписів істотно впливають політичні фактори. Як позитивні можна відмітити: а) утвердження політичної та ідеологічної багатоманітності, багатопартійності; б) демонтаж тоталітарної системи і утвердження демократичних процедур безпосереднього народовладдя (вибори, референдум); в) становлення України як суверенної держави на міжнародній арені; г) досягнення міжнаціональної злагоди на основі демократичних цінностей; г) демократизацію політичної системи українського суспільства; д) орієнтацію законодавства на забезпечення прав і свобод людини і громадянина; е) намагання втілити в правову систему України міжнародно-правові стандарти. До негативних факторів можна віднести: а) різку поляризацію політичних сил в українському суспільстві, що чітко підтвердили вибори народних депутатів України в березні

2002 р.; б) жорстке протистояння політичних угруповань у Верховній Раді; в) конфронтацію між вищими органами державної влади, особливо законодавчої і виконавчої; г) відсутність у політичній еліті країни єдиної концепції розвитку держави і суспільства; ґ) посилення міжконфесійного протистояння; д) відсутність загальнонаціональної ідеї, яка б консолідувала українське суспільство; е) відсутність виваженої регіональної політики, наявність суперечностей між центром і місцями, особливо щодо розподілу бюджетних коштів; є) невисокий авторитет влади, відчуження людини від влади.

Для зниження впливу негативних політичних факторів вживаються заходи щодо формування парламентської більшості, забезпечення тісної взаємодії Верховної Ради і Президента України, оптимального врахування регіональних інтересів, законодавчого вноормування статусу політичних партій тощо. Але це поки що не дає необхідних результатів.

На реалізацію конституційних норм негативно впливають і деякі соціально-економічні фактори. Право, в тому числі Конституція, не може бути вище економіки, яка насамперед визначає можливості виконання державою своєї соціальної функції, забезпечення соціально-економічних прав громадян. Конституційні приписи, що Україна є соціальною державою (ст. 1 Конституції), при слабкій економіці неможливо реально втілити в життя в повному обсязі. Дисонансом в існуючій ситуації звучить положення ст. 48 Конституції, згідно з якою «кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло». Ситуація, за якої понад 80% населення України знаходиться за межею бідності, не дає для цього підстав. У зв'язку з економічними труднощами слабо реалізується конституційна норма, відповідно до якої кожен має право на охорону здоров'я і медичну допомогу. В ст. 49 Конституції закріплюється, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. На жаль, цей конституційний припис далекий від реальності. В ст. 49 Основного Закону закріплено, що у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно, що

існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Реальна практика свідчить про інше.

Через відсутність дійових ринкових механізмів утрата державного регулювання економічними процесами досить негативно вплинула на всі сфери життєдіяльності українського суспільства. В результаті цього різко посилилася поляризація населення за рівнем прибутків. Це веде до соціального напруження в суспільстві. Така ж тенденція має місце і в інших країнах СНД. Так, розрив між багатими і бідними в Російській Федерації в перехідний період продовжує зростати. Якщо до перебудови майнова диференціація населення складала 1:4, то в 1997 р. — 1:15, в 1999 р. — 1:25. Для порівняння, в СРСР вона коливалася в межах 1:3 — 1:5<sup>1</sup>. Проголошені Конституцією України соціально-економічні права і права в галузі культури для значної частини громадян діють лише формально. Ця частина населення не має роботи, не одержує гідної винагороди за свою працю, не отримує необхідної медичної допомоги. Сьогодні бідність суттєво помолодшала і перемістилася у міста. Президент України Л. Кучма, виступаючи на першій сесії Верховної Ради України четвертого скликання 18 червня 2002 р., зазначив, що нагальною вимогою життя є здійснення комплексу радикальних економічних, правових, організаційних і силових заходів, спрямованих на рішуче обмеження корупції та тіньової економіки. Він зазначив, що треба усвідомлювати небезпечність зрощування тіньового капіталу з державним апаратом, його впливу на різні сфери суспільних відносин, зокрема на діяльність політичних партій, регіональних владних структур, органів місцевого самоврядування та засоби масової інформації<sup>2</sup>. Така ситуація негативно впливає на реалізацію як політичних, так і соціально-культурних прав громадян, на втілення в життя демократичних приписів Конституції України, особливо щодо соціальності держави (ст. 1 Конституції) та її відповідальності перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції).

На реалізацію норм Конституції України негативно впливає такий фактор, як зниження в суспільній думці поваги до

<sup>1</sup> Див.: Кудрявцев В. Н. Преступность и нравы переходного общества. — М., 2002. — С. 92.

<sup>2</sup> Див.: Стратегія розвитку. Виступ Президента України Леоніда Кучми на першій сесії Верховної Ради України четвертого скликання 18 червня 2002 року // Голос України. — 2002. — 20 черв.

держави і права. Після розпаду СРСР ідеологія державності суттєво похитнулася. «Парад суверенітетів», відмова від моноідеології, керівної ролі КПРС, від державного патерналізму, незаконних репресій істотно змінили ставлення до державної влади. В літературі акцентується на тому, що в період економічної кризи настає політична нестабільність, держава втрачає деякі важливі механізми контролю і управління суспільством, порушення законів для частини громадян стає необхідною умовою виживання. В результаті наступають анемія і загальне падіння моралі, легко корумпується чиновний апарат, включаючи правоохоронні органи<sup>1</sup>.

Послаблення державної влади, яке було причиною і наслідком розвалу економіки, вже з початку 90-х років ХХ ст. визнавалося політичними діячами. Нинішній посол Російської Федерації в Україні В. Черномірдин, коли він був прем'єр-міністром Росії, відзначав, що аксіомою є те, що в тяжкі періоди роль держави посилюється, а у нас, як це не парадоксально, все відбувається навпаки: важелі державного управління постійно послаблюються, падає виконавча дисципліна, росте корупція, немає суворого контролю за прийнятими рішеннями, посилюється відтік найбільш здібних людей із державних органів, руйнується система підготовки кадрів. Він підкреслював, що ми майже насильно відмовляємося від усталених моделей управління і одночасно стикаємося з неможливістю ефективного впровадження нових механізмів<sup>2</sup>. Організована злочинність стала не тільки активно використовувати цю анархію державного управління, а й посилювати її, підкупаючи парламентарів і чиновників державного апарату з метою загальмувати прийняття не вигідних для неї законів і урядових рішень і добиваючись у той же час укладення вигідних угод одержання дотацій, пільг і субсидій. В такому середовищі важко домогтися, щоб конституційні приписи діяли і панувала законність. Тому конче необхідна прозорість влади. Президент України, виступаючи на першій сесії Верховної Ради України четвертого скликання, підкреслив, що на сьогодні особливо актуальним є забезпечен-

<sup>1</sup> Див.: Организованная преступность в России. Теория и реальность. – СПб, 1996. – С. 10.

<sup>2</sup> Восьмой съезд народных депутатов Российской Федерации // Бюллетень съезда народных депутатов Российской Федерации. – 1993. – № 3. – С. 9.

ня прозорості процесу державного управління, оскільки прозорість влади є однією з головних засад громадянського суспільства та правової держави<sup>1</sup>.

На ефективну реалізацію норм Конституції України негативно впливає криміналізація суспільства, державної влади. Як справедливо відмічають політологи, «якщо в умовах суспільства зі слабкими традиціями самоорганізації, але в той же час з сильними традиціями державного патронату виникає вакуум легітимної влади, то його заповнює влада кримінальна і напівкримінальна». Інструментом взаємовідносин організованої злочинності із владними структурами стала корупція. Відбувся «розподіл праці»: економічні структури організованої злочинності створюють її матеріальну базу, джерело прикладення і накопичення капіталу, а корумповані чиновники забезпечують укладення вигідних угод і прийняття найважливіших рішень.

В останні роки Україна зіткнулася зі значною криміналізацією зовнішньоекономічної діяльності, багато українських підприємств мають мільйонну заборгованість по зовнішньоекономічних операціях, що є результатом кримінальних взаємозаліків між фіктивними українськими та іноземними фірмами. Досить суттєві порушення законності допускають суб'єкти підприємницької діяльності у фінансовій і банківській сферах і тим самим порушують ч. 1 ст. 42 Конституції України, яка встановлює, що «кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом». Створюються фірми, через які легалізуються незаконні прибутки. Функціонує значна кількість кримінально орієнтованих фірм і організацій. Допускалися різні правопорушення в процесі приватизації<sup>3</sup>.

Ефективність реалізації Конституції України значною мірою «визначається якістю виконавчо-розпорядчої і контрольної діяльності державного апарату. В останні роки вживалися заходи щодо підвищення рівня професіоналізму управлінських кадрів. Функціонують Академія управління при Президентіві України та її філіали, в тому числі у Харкові, в

<sup>1</sup> Див.: *Голос України*. — 2002. — 20 черв.

<sup>2</sup> *Кива А. В.* Кримінальна революція: вымысел или реальность // *Общественные науки и современность*. — 1999. — № 3. — С. 31.

<sup>3</sup> Див.: *Сташис В.* Проблеми боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні // *Вісник Академії правових наук України*. — 2001. — № 2 (25).

яких проходять підготовку і перепідготовку кадри не тільки державних структур, а й органів місцевого самоврядування. Від кадрів державного апарату і органів самоврядування значною мірою залежать реалізація конституційних норм, забезпечення законності, прав і свобод людини і громадянина. Рівень їх політико-правової культури має суттєве значення для державотворення і правотворення в Україні, виконання економічних, соціальних, науково-технічних і природоохоронних програм. Практика свідчить, що, незважаючи на те що в Україні є законодавство про державну службу і вжиті заходи щодо підвищення кваліфікації управлінців, становлення ефективної державної служби ще не відбулося. Це одна з головних перешкод розвитку і зміцнення державності, проведення економічної і правової реформ, вирішення соціальних проблем, реалізації конституційних норм. Положення ст. 3 Конституції України, згідно з якою права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, не стало для управлінського апарату принципом роботи. З огляду на існуючу ситуацію Президент України зазначив: «Таким само ключовим вважаю завдання формування та істотного оновлення управлінської еліти, залучення до системи управління на всіх рівнях компетентних та ініціативних кадрів нової генерації»<sup>1</sup>. Це, безумовно, пов'язано з більш активною реалізацією адміністративної реформи на базі Конституції України.

На сьогодні ж можна констатувати, що низький рівень професіоналізму управлінських кадрів разом з їх безвідповідальністю призвів до падіння виконавчої дисципліни, порушення законності. Перестало вважатися якимось надзвичайним явищем невиконання чи порушення посадовими особами Конституції і законів України, указів Президента, інших підзаконних нормативно-правових актів. Далеко не завжди реалізуються рішення Конституційного Суду України. При цьому рідко хто з державних чиновників несе за це відповідальність. Усе це знижує авторитет державної влади і не спонукає до реалізації конституційних норм, законотворчої поведінки громадян, дає підстави для прояву недовіри до державних інституцій. Постійне зростання кількості державного апарату значною мірою є результатом його недостатньої компетентності.

<sup>1</sup> Голос України. — 2002. — 20 черв.

Значна частина кадрів державного апарату виявилася слабо підготовленою до роботи в новій політичній обстановці, в умовах демократизації суспільних відносин, розвитку ринкової економіки. Формування кадрового складу на місцевому рівні (область, район) нерідко відбувається не за професійним критерієм, а за принципом розсуду, тобто стихійно, без урахування сучасних вимог до кадрів, глибокого наукового обґрунтування, аналізу рівня їх професійної підготовки і особистих якостей. Значною мірою спрацьовують принцип особистої відданості, дружніх стосунків, земляцтва, врахування послуг, що були надані в період виборчих кампаній, сімейні зв'язки тощо. В результаті державний апарат заповнюється професійно не підготовленими кадрами, випадковими людьми, які в короткі строки роблять стрімку кар'єру, а потім успішно провалюють справу. При цьому слід враховувати й те, що голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 118 Конституції). Президент України 18 червня 2002 р. на першій сесії Верховної Ради заявив: «Я готовий до діалогу і в питанні, що стосується виборності губернаторів»<sup>1</sup>. Ця проблема вже назріла.

Відповідно реалізація Конституції України потребує вдосконалення роботи апарату державної влади, органів місцевого самоврядування, реформування системи підготовки кадрів. Необхідні кадри, які б забезпечили в економічній сфері перехід до інтенсивних методів росту економіки, оскільки екстенсивний підхід вже повністю вичерпав себе.

Реалізація конституційних приписів значною мірою зумовлюється соціально-психологічними факторами. Конституція успішно впроваджується в життя тільки тоді, коли її положення сприймаються громадянами як справедливі. Проблема втілення конституційних норм не обмежується питаннями ефективності функціонування державних інституцій і юридичного механізму, економічних та інших факторів. Важливо брати до уваги соціально-психологічні фактори, насамперед те, як Конституція сприймається громадянами, чи готові вони діяти відповідно з її приписами. З точки зору юридико-технічної можна підготувати «ідеальну» конституцію, закласти в неї всі цінності світо-

<sup>1</sup> Голос України. – 2002. – 20 черв.



вого конституціоналізму, і такий «ідеальний» Основний Закон не запрацює в повну силу, якщо він іде всупереч менталітету народу, його історичним традиціям, розумінню справедливості. Конституція повинна писатись для народу, який живе в конкретній державі на відповідному етапі свого розвитку.

Оцінюючи ефективність реалізації конституційних норм, необхідно враховувати психологічні механізми їх сприйняття громадянами. Це пов'язане з урахуванням їх життєвого досвіду, психологічної установки, рівнем правової культури, можливістю сприймати демократичні конституційно-правові цінності і діяти у відповідності з ними, співвідносити з ними свою практичну діяльність. Ігнорування психологічного фактору в право-реалізаційному процесі знижує потенціал впливу Конституції України на суспільні відносини. Хоча Основний Закон нашої держави по демократизму і рівню юридичної техніки відповідає європейським і світовим стандартам, це ще не означає, що його положення адекватно сприймаються всіма прошарками населення. На жаль, значна частина громадян не читала Конституції України, не готова до сприйняття багатьох конституційних положень. Тут є різні причини: інтелектуальні, правові, економічні, психологічні, традиційне ставлення до Конституції як до такого нормативно-правового акта, що не може суттєво впливати на суспільні відносини, на життя конкретної особи. Слід урахувувати, що в радянський період конституції в основному мали декларативний характер. Разом з цим немає сенсу розглядати конституції радянської доби тільки в негативному аспекті, як це іноді робиться в державно-правовій літературі. Чимало соціально-економічних прав і свобод, які в них містилися, були сприйняті конституціями багатьох розвинутих країн світу.

На жаль, в соціальну психологію і політико-правову практику ще не ввійшло ставлення до конституції як до соціальної цінності. Це зумовлюється різними факторами, в тому числі відсутністю чіткої системи і механізмів правовиховної роботи в Україні. Втрачено й те, що було в радянські часи. Безумовно, процес реалізації Конституції значною мірою визначається рівнем правової культури громадян. Відповідно її підвищенню необхідно приділяти значно більше уваги, ніж це має місце на сучасному етапі, в тому числі в аспекті втілення конституційних приписів.

Істотною перешкодою в реалізації норм Конституції України є правовий нігілізм як різновид соціального нігілізму. Соціальний нігілізм особливо поширився в період перебудови і гласності, виник на хвилі всезагального негативізму, коли багато чого переоцінювалося, засуджувалося і відкидалося. Але на сучасному етапі правовий нігілізм одержав якісно нові параметри, змінилися його природа, причини. Тому боротьба з правовим нігілізмом у всіх його проявах — це шлях до становлення в Україні конституціоналізму, законності, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, реалізації норм Конституції на благо особи. Необхідно підвищувати рівень правової культури всіх суб'єктів правовідносин<sup>1</sup>.

Отже, втілення в життя норм Конституції України визначається низкою факторів, які слід системно враховувати в нормотворчій, правозастосовній і правоохоронній діяльності державних інституцій, правовиховній роботі різних суб'єктів правовідносин. Урахування цих факторів важливо для державотворення і правотворення в Україні.

*Надійшла до редколегії 15.07.02*

*В. Колісник, доцент НЮА України*

## **Проблема співвідношення понять «національний» та «етнічний» і доцільності їх використання у наукових дослідженнях**

У науковій та науково-популярній літературі широко використовуються поняття «нація», «національний», «національність», «національні меншини», «національні групи», «націоналізм», «націоналістичний», «інтернаціоналізм», «інтернаціональний», словосполучення «міжнаціональні відносини», «національний розвиток», «національне самовизначення», «національне походження», «національно-територіальний устрій», «національна гордість», «національна обмеженість», «націо-

<sup>1</sup> Див.: *Тодька Ю. Н.* Конституционные основы формирования правовой культуры. — Х., 2001.