

*В. Тацій*, академік НАН України,

*Ю. Тодика*, член-кореспондент АПрН України

### **Проблеми реалізації Конституції України**

Прийняття Верховною Радою в 1996 р. нової Конституції України не призупинило розвиток конституційного процесу, а стало базою для його подальшої активізації. Пройшло чотири роки, і вже можна зробити висновки щодо впровадження в життя конституційних приписів. Важливо проаналізувати як позитивні, так і негативні чинники, що впливають на становлення конституціоналізму в Україні на демократичних засадах, на процес державотворення.

Насамперед слід зазначити, що Конституція стала базою реформування правової системи України на демократичних засадах, створення якісно нового державного механізму. Вона є актом не тільки держави, а й суспільства, його державно-правовою моделлю, істотним фактором забезпечення законності і правопорядку, стабільності інститутів влади. Конституція стала необхідною умовою становлення правової державності, що ґрунтується на пануванні права, несприйнятті свавілля влади, за своєю сутністю вона є ліберальною, оскільки базується на ідеології природних і невідчужуваних прав людини, проголошених як найвища соціальна цінність.

Конституція 1996 р. у посттоталітарній Україні легалізувала приватну власність і містить формально-юридичні гарантії свободи і власності, конституційно встановила поділ влади, і це вже принципово інша правова ситуація в правовому полі України порівняно з антиправовим радянським політичним режимом. Вона виходить з пріоритету прав людини, закріплює верховенство Конституції і пряму дію її норм, встановлює верховенство права, закріплює принцип народовладдя, ідеологічну, економічну і політичну багатоманітність. В ній проводиться ідея незалежного правосуддя і судового конституційного контролю за діяльністю законодавчої і виконавчої гілок влади. Конституція виконує консолідуючу роль відносно суспільства. Її аналіз з позиції “людського виміру” дає підстави вважати, що вона повною мірою відповідає сучасним високим стандартам демократичної конституції.

Конституція України позитивно вплинула на становлення конституційного законодавства, що проявилось в таких тенденціях:

конституційно забезпечує суверенітет України, становлення її як суверенної, незалежної держави. Характерною рисою конституційного законодавства України на сучасному етапі є його деідеологізація. В Конституції, як і в інших законодавчих актах, відсутні ідеологічні характеристики сутності держави, інститутів суспільного і державного ладу. Встановлюється, що ніяка ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Йде гуманізація всіх конституційно-правових інститутів, центр ваги переноситься на забезпечення прав і свобод людини. Нормативна регламентація в конституційному праві України зорієнтована на врахування позитивного досвіду світового конституціоналізму, демократичних цінностей (права людини, народний суверенітет, верховенство права тощо). Визначальною тенденцією конституційно-правового регулювання є бурхливе законотворення, збільшення в конституційно-правовому матеріалі процесуально-процедурних норм. Разом з цим ні кількість процесуально-процедурних механізмів, відповідних норм, ні їх якість не відповідають реальним потребам конституційного реформування суспільства.

В межах галузі конституційного права України йде процес формування нових конституційно-правових інститутів, серед яких особливу роль відіграє інститут основ конституційного ладу України. Їх становлення відбувається на демократичних засадах, з урахуванням світової конституційної практики і вітчизняного досвіду. Конституція стала базою реформування державного механізму. Про це свідчать розробка і реалізація Концепції адміністративної реформи, інших правових реформ. Усі зазначені тенденції розвитку конституційного законодавства України на сучасному етапі тісно взаємопов'язані і відтворюють демократичну сутність Конституції України. Саме вона стала базою розвитку позитивних тенденцій у правовому полі України, державотворчому процесі, що істотно впливає на становлення сучасної правової системи України на демократичних засадах.

Безумовно, за роки дії Основного Закону України 1996 р. у державно-правовій сфері зроблено досить багато. Але ж між конституційною моделлю Української правової держави і посттоталітарною дійсністю є істотні розбіжності. І це природно, оскільки від тоталітарного політичного режиму, правового нігілізму

неможливо відразу перейти до правової державності. Тому в Україні, як і в інших країнах СНД, конституційна модель значною мірою залишається ідеалом. Звідси і випливає основоположна проблема сучасного українського конституціоналізму: як поєднати конституційну модель з реальною практикою державотворення. Важливо проаналізувати як позитивні, так і негативні чинники, що впливають на реалізацію конституційних положень, як Конституція вплинула на становлення конституційного законодавства і правової системи України в цілому. Без цього неможливо чітко спрогнозувати подальший розвиток конституційного процесу. А сьогодні це досить важливо.

В процесі застосування норм Конституції України найбільше виникло проблем із застосуванням принципу поділу влади. Світова практика конституціоналізму свідчить, що поділ влади — це важлива форма організації державної влади, яка потребує збалансування компетенції законодавчих і виконавчих структур. Порушення цієї збалансованості може призвести до антидемократичних тенденцій. Тому ця наукова і практична проблема повинна завжди знаходитися в центрі уваги державних інституцій, громадянського суспільства і науковців. Практика державотворення показує, що чітке конституційне встановлення належного поділу влади не завжди швидко дає позитивний результат, але максимально гарантує від зловживань органів державної влади своїми повноваженнями. Поділ влади між владними структурами робить гарантом прав людини не якусь конкретну особу, а в цілому всю організацію державної влади. І це головне. Проблема встановлення і додержання належного співвідношення конституційної компетенції законодавчої і виконавчої гілок влади, дотримання “правил гри” цих інституцій в конституційно-правовому полі — одна з основоположних проблем українського конституціоналізму. Їй слід приділяти належну увагу. Сьогодні є всі підстави для ґрунтовної розробки теорії взаємодії владних структур.

Світова практика конституціоналізму свідчить про те, що конституційні норми працюють належним чином тільки тоді, коли вони адекватно сприймаються населенням. Тому на сьогодні важливою як теоретичною, так і практичною є проблема легітимності Конституції, її сприйняття населенням. У нас, на жаль, не

проводяться соціологічні дослідження, щоб державна влада і структури громадянського суспільства володіли інформацією про те, як же народ оцінює Основний Закон. А це необхідно знати, аби прогнозувати розвиток конституційного процесу. У нас прогностична функція науки конституційного права майже не працює. Ми не знаємо належним чином суспільство, в якому живемо, і те, як воно оцінює Конституцію, її приписи.

Основоположною проблемою сучасного конституціоналізму в Україні є співвідношення між положеннями, що втілені в конституційному тексті, і реаліями, тобто між юридичною і фактичною конституціями. Свого часу Ф.Лассаль писав, що писана конституція тільки тоді буде хорошою, коли повністю відповідатиме конституції дійсній, іншими словами, коли вона буде адекватно відтворювати фактично існуюче співвідношення суспільних сил. У перехідний період розвитку держави і суспільства особливо чітко проявляється як реальний, так і формальний характер конституції та інших конституційних актів, виявляється, збігається або, навпаки, не збігається формальна, писана конституція з реальною конституцією, тобто з самим життям з його труднощами і суперечностями. В цей період особливо наявно спостерігається адекватність або ж неадекватність відображення в конституції реальних економічних і соціально-політичних процесів, що відбуваються в українському суспільстві. На аналізі цього співвідношення і можна робити висновок, наскільки наша Конституція є реальною. Це насамперед стосується характеристики України як демократичної, соціальної, правової держави, реалізації прав і свобод людини і громадянина. Вважаємо, що треба буде ще багато зробити як державним інституціям, так і громадянському суспільству, щоб Україна відповідала високим стандартам правової держави. Досить непросто положення ст. 1 Конституції, що Україна є демократична, соціальна, правова держава трансформувати з суто політичного гасла в правову і соціальну реальність. А для цього необхідна копітка робота всіх державних і недержавних органів, народу, науковців. Якщо між приписами, які втілені в Конституції України, і реальним життям будуть великі суперечності, то це не підвищує, а принижує статус Конституції в нормативній системі держави і суспільній думці.

Що повинно бути головним в Конституції? Безумовно, права особи. Тому Конституція України вперше в історії українського конституціоналізму так широко закріпила високий конституційно-правовий статус людини і громадянина. В ній втілені міжнародно-правові стандарти щодо прав особи. Такий підхід є логічним, оскільки перехід від будь-якої авторитарної або тоталітарної системи до демократичної з необхідністю має супроводжуватися реальним або ж нерідко, 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 ж виникає питання: а чи в повному обсязі конституційні норми, що належать до прав і свобод людини і громадянина, реально працюють? На жаль, ні. Проблема прав людини в Україні, як і в інших країнах СНД, які теж знаходяться на перехідному етапі свого розвитку, є найбільш гострою. В останні роки вона стала предметом серйозних наукових дискусій. Але реальних, істотних зрушень, незважаючи на те що і влада, і структури громадянського суспільства весь час говорять про права людини, немає. Гострота проблеми обумовлюється і тим, що в нашому суспільстві склалася традиція зневажливого ставлення до окремого громадянина, особи, її прав, свобод, інтересів. Особистість частіше за все сприймалась як носій багаточисленних обов'язків, відповідальності перед державою. Її інтереси тлумачились як щось неістотне і другорядне. Цей соціально-психологічний феномен ставлення до людини і громадянина, незважаючи на ґрунтовне закріплення в Конституції України широкого кола прав і свобод особи, не переборений і тепер. Як і раніше, пріоритет віддається інтересам держави. Але треба вже чітко усвідомити, що взаємовідносини особи і держави — це один із визначальних аспектів свободи людини, і саме в них проявляється ступінь демократизму держави. Характеристика української держави як демократичної і правової повною мірою відповідатиме міжнародним стандартам тільки тоді, коли реально забезпечуватимуться права і свободи людини і громадянина, коли дійсно людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека будуть реально визнаватися в Україні найвищою соціальною цінністю, як це встановлено в ст. 3 Конституції України.

На жаль, права особи в Україні слабо гарантовані, хоча в Конституції вперше так широко встановлені юридичні гарантії прав людини. Вважаємо, що побудова в Україні демократичної державності безпосередньо пов'язана із забезпеченням прав і свобод людини і громадянина. Модель демократичної держави, яку планується втілити на теренах України, насамперед, визначатиметься тим, визнаються чи ні права і свободи особи. Правова реформа, яка сьогодні відбувається в нашій країні і базується на конституційних нормах, повинна цілком бути спрямованою на права людини і громадянина, і її успіх значною мірою залежить від готовності і здатності державних інституцій, у першу чергу судових і правоохоронних органів, сприймати своє призначення як служіння кожній людині, охороняти і захищати її права і свободи, забезпечувати її безпеку.

Найтяжче, що доведеться подолати, — це відмовитися від пріоритету держави відносно інтересів окремої особи, який насаджувався впродовж десятиріч радянської влади і який, на жаль, і досі у нас не переборено. При цьому інтереси держави по суті ототожнювалися з інтересами суспільства. Перебороти цей психологічний феномен у свідомості державних посадових осіб, мабуть, буде дуже нелегко. І про це свідчить процес подальшої бюрократизації державного апарату, з якою намагаються боротися Президент України, керівництво Верховної Ради, але це не завжди дає бажані результати.

Конституція України, ті зміни, які будуть до неї внесені за результатами всенародного референдуму 16 квітня 2000 р., відкривають можливість нового етапу розвитку української державності. Він має бути насамперед пов'язаний із визнанням загальногуманістичних цінностей, ґрунтуватися на ідеї поваги до прав людини, її правової захищеності, автономності особи, на наявності сфер, у яких держава не могла б втручатися в особисте життя людини. В літературі підкреслюється, що процес історичної творчості людини значною мірою залежить від обсягу її прав і свобод, які визначають її соціальні можливості і блага, забезпечують характер життєдіяльності, систему зв'язків, взаємодій, відносин 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 мінімуму свободи, хоча й класово-історично обмеженої, але ж такої, що розширюється від однієї суспільно-економічної формації до іншої.

В останні роки, особливо серед молоді, розвивається негативна тенденція, яка проявляється в проголошенні безумовного пріоритету інтересів особи відносно інтересів суспільства. Це може призвести до конфліктів особи з суспільством, орієнтації особи на вузькоegoїстичні інтереси. Тому необхідно за допомогою правових засобів, активної діяльності державних інституцій забезпечувати компроміс між інтересами і потребами кожної людини і держави. Зробити це непросто, але необхідно. При цьому слід виходити з того, що межа реалізації прав і свобод особи визначається реальною системою соціальних цінностей, конституційними та іншими законодавчими приписами. Вважаємо, що сучасна юридична наука повинна виробити механізми і юридичні засоби раціонального поєднання суспільних та особистих інтересів, вирішення конфліктів між реалізацією прав людини і додержанням суспільних інтересів. По лінії Академії правових наук України цією проблемою ґрунтовно займається Львівська лабораторія з прав людини, яку очолює професор П. Рабінович. вже є значні здобутки, хоча, безумовно, проблема потребує свого подальшого аналізу і втілення результатів правових досліджень у практику.

Ситуація, яка склалася з початку 2000 р. у конституційно-правовому полі України, свідчить про те, що хоча у нас є сучасна Конституція, яка в цілому відповідає європейським та світовим стандартам, але вона не містить всіх необхідних конституційних механізмів розв'язання державно-правових проблем, що виникають у функціонуванні державного механізму. Тобто деякі складні питання, які виникають у процесі функціонування державних інституцій, не врегульовані, і це призводить до конфліктних ситуацій. На жаль, матеріальні конституційні норми не завжди відповідним чином забезпечені процесуально. І такий розрив нічим не виправданий. Тому цій проблемі необхідно приділити належну увагу.

Новелізуючи чинну Конституцію відповідно до волі народу, слід більш активно реформувати поточне конституційне законодавство, яке явно відстає від потреб життя. Проїшло чотири роки дії Конституції України, а багатьох основоположних законів, які

повинні бути прийняті, так і немає. Хіба ж може при такій ситуації в повному обсязі запрацювати Конституція як основоположний нормативно-правовий акт держави і суспільства? Звісно, ні, оскільки ці закони є своєрідною сходиною між Конституцією і звичайними законами. Тому необхідно, щоб були створені умови для прийняття насамперед тих законів, які визначають розвиток держави і суспільства. Йдеться про нові кодекси: цивільний, кримінальний, цивільно-процесуальний, кримінально-процесуальний, трудовий та ін. Без цього не запрацює належним чином конституційно-правовий механізм нормативної регламентації. Положення ст. 8 Конституції України про пряму дію конституційних норм не відкидає, а навпаки, потребує ґрунтовного забезпечення нормативного регулювання суспільних відносин поточним законодавством.

Разом з цим немає ніяких підстав припинювати можливість прямого застосування норм Конституції, оскільки високий ступінь абстракції цих норм не виключає можливості їх прямої дії. В них реально втілюється масштаб поведінки суб'єктів права на всіх рівнях: суспільство-держава-колектив-особа, закріплюються найбільш важливі суспільні відносини. На жаль, суди, інші правозастосовчі органи не часто в своїх рішеннях посилаються безпосередньо на норми Конституції України. Це може бути пов'язане, з одного боку, з недостатньо високим авторитетом Конституції в середовищі юридичної спільноти, а з іншого — несформованям звички посилатися на конституційні приписи. Це, на наш погляд, не тільки юридичний, а й психологічний феномен, і він вартий глибокого наукового аналізу.

На процес втілення в життя конституційних норм негативно впливають деякі чинники як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. До них належить, насамперед, відсутність необхідного досвіду законодавчої регламентації суспільних відносин на демократичних засадах. Депутатський корпус тільки починає напрацьовувати традиції нормотворчості в нових умовах. На жаль, в Україні, як і в інших країнах СНД, немає глибоких традицій конституціоналізму, парламентаризму, в тому числі реалізації на практиці принципу поділу влади. Це нерідко веде до жорсткої конфронтації владних структур між собою, що в цілому негативно впливає на процес державотворення. Відсутність належної взаємодії



владних структур є перепорою нормального розвитку законотворчого і в цілому нормотворчого процесу, оптимального вирішення в консенсуальному режимі назрілих проблем. Недостатньо високий рівень правової культури народних депутатів України, працівників державного апарату, населення не сприяє становленню в Україні конституціоналізму на демократичних засадах, формування поваги до Конституції як важливої соціальної цінності, конституційного законодавства в цілому. Практика свідчить про те, що в конституційно-правовому полі України є чимало конфліктів, розв'язання яких не має необхідних процедур. Становлення конституційного законодавства в Україні необхідним чином ще науково не забезпечено. Деякі проблеми в конституційному реформуванні держави і суспільства пов'язані і з некритичним використанням зарубіжного конституційно-правового досвіду, який був свого часу сформований в інших політико-правових, історичних і культурних реаліях. На жаль, ще не переборений розрив між конституцією юридичною і фактичною конституцією, і він є досить значним, особливо відносно прав людини і громадянина. Є й інші негативні чинники, які істотно впливають на становлення сучасного українського конституціоналізму. Тому необхідна плідна і узгоджена праця державних інституцій і громадянського суспільства, наукових і навчальних установ юридичного профілю для створення необхідних умов ефективного функціонування норм Конституції України.

Основоположну роль при цьому відіграє якість законів, які приймає Верховна Рада. Рівень, культура законотворчості і в цілому правотворчості — показник цивілізованості і демократизму суспільства. Багато проблем виникає насамперед з недостатньою якістю законів. Через те цьому питанню необхідно приділяти належну увагу. Важливо забезпечити народний характер законотворчості, тобто закони, що приймаються парламентом, повинні відображати не корпоративні інтереси, а волю більшості громадян. Це впливає безпосередньо з положення ст. 5 Конституції, згідно з якою носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тим більше, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно

народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Держава, яка прагне бути правовою, повинна в своїй законодавчій діяльності бути тісно пов'язана з народом, широкими колами населення. Тільки тоді вона повною мірою буде відповідати характеристиці правової, демократичної, соціальної держави. За конституційною формулою про правову державу повинні стояти не тільки гарантії демократизації законодавчих і правореалізаційних процесів, а й ціла політична програма розвитку українського суспільства. Державний механізм, органи місцевого самоврядування, структури громадянського суспільства спрямовані на забезпечення прав людини. Це головне, заради чого чотири роки тому парламентом України приймалася нова Конституція. Тому необхідно зробити все, щоб конституційні приписи працювали на права людини, на її добробут, на забезпечення її честі і гідності, безпеки, щоб права і свободи людини та їх гарантії дійсно визначали зміст і спрямованість діяльності Української держави.

*Надійшла до редколегії 28.04.2000*

**В. Колісник**, доцент НЮА України

### **Конституційне регулювання етносоціальних процесів у зарубіжних європейських країнах**

Національно-етнічний чинник досить широко використовується в конституційному регулюванні багатьох європейських країн і перш за все таких, як Іспанія, Росія, Словаччина, Фінляндія, Угорщина, Естонія та ін. Ще в австрійській Конституції 1867 р. (ст. 19), яка з деякими змінами є чинною до цього часу, зазначалося: “Усі національні меншини рівноправні, і кожна з них має гарантоване право на збереження і підтримку своїх національних особливостей і мови”. В Основному Законі Німеччини 1919 р. містилося спеціальне положення (ст. 113), яке було покликане забезпечити права іншомовних осіб на вільний національний розвиток: “Іншомовні частини населення імперії не повинні бути обмеженими законодавчими та адміністративними заходами в їх вільному національному розвитку, особливо в використанні їх рідної мови, у викладанні, внутрішньому управлінні та суді”. Звертає на себе увагу використання при цьому негативного способу закріплення вказаного права, застосування якого свідчить про те, що при конструюванні цієї