

## **КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ ПОНЯТИЕ**

На нынешнем этапе развития Украинского государства и общества проблема конституционализма приобретает особую научную и практическую значимость, поскольку является тесно связанной с процессом становления гражданского общества, реализацией прав и свобод человека и гражданина, обеспечением стабильности конституционного строя. Несмотря на свою актуальность, она сравнительно недавно стала объектом серьезных научных исследований, осуществляемых преимущественно российскими государствоведами (В.С. Нерсесянцем, А.Н. Медушевским, И.М. Степановым, В.Е. Чиркиным, С.А. Авакьяном и др.). Поэтому считаем необходимым более детально остановиться на данной политико-правовой категории, ее характеристике и структурных элементах.

В исторической, политологической и юридической литературе отсутствует однозначное понимание конституционализма. Его рассматривают и как государственное правление, ограниченное конституцией, и как учение о конституции – основном законе государства и общества, и как форму политической системы [См.: 4; 6; 7; 11]. Одни ученые склонны видеть в нем прежде всего доктрину – определенную систему политико-правовых ценностей и идеалов [17, с.129]; другие утверждают, что в современном конституционализме можно выделить два главных “вектора”: (а) общественно-политический режим, возникающий в процессе реализации норм конституции и других источников конституционного права, и (б) правовую (конституционную) идеологию, на которой основывается соответствующее нормотворчество и нормоприменение [16]. Его рассматривают в узком и широком смысле [13, с.3], в объективном и субъективном аспектах [14, с.230].

Применительно к отечественному конституционализму нередко используется его дефиниция как немногочисленного социально-политического движения, имеющего своей целью создание гражданского общества, правового государства и закрепление этих принципов в основном законе государства и практике функционирования его институтов [8]. Для такого определения действительно есть некоторые

основания, ведь в Украине, России, как и в других странах СНГ, он был и остается скорее частным, нежели всеобщим явлением, не столько общенациональной идеологией, сколько духовным знаменем либерально настроенной интеллигенции.

Сложность и противоречивость мирового конституционного развития приводит некоторых исследователей к выводу о невозможности познания конституционализма во всей его целостности и полноте. Так, венгерский правовед А. Шайо считает, что весьма трудно дать его однозначное позитивное определение. Рациональнее, по его мнению, идти к его формулированию через отрицание того, что явно не вписывается в рамки конституционализма или является отказом от него. Такое отношение к рассматриваемому понятию в данной интерпретации сходно с отношением Святого Августина к Богу: "Не могу дать ему определения, но знаю, что такое безбожие". Однако правы А. Н. Медушевский [9, с.482, 483] и М. Ф. Орзих [10, с.83, 84], когда утверждают, что такой подход не удовлетворяет ни теорию, ни практику, поскольку он фактически ставит под сомнение само понятие конституционализма, сводя его лишь к выражаемой им эмпирической реальности и инстинктивной антипатии к её отторжению.

Ближе всех, по нашему мнению, к пониманию сущности этого явления подошел С.А. Авакьян, который определяет конституционализм как сложную общественно-политическую и государственно-правовую категорию, основу которой составляют идеалы конституционной демократии, наличие определенных институтов власти, соответствующего конституции политического режима и система защиты ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя в целом [1, с.304]. Из этой дефиниции следует, что конституционализм является не только прогрессивной, целостной системой социально-политического и государственного устройства, но и неоспоримой нравственной ценностью. Перефразируя известное высказывание Г. Гегеля, можем отметить, что конституционализм "сам по себе – существенная цель".

В современном конституционализме как целостной политико-правовой системе норм и отношений следует выделить четыре основных блока: регулятивный, институциональный, функциональный и идеологический.

*Регулятивный блок* составляют конституционно-правовые нормы, закрепленные в соответствующих нормативно-правовых актах. В Украине к подобным актам относятся: Конституция Украины, Конституция Автономной Республики Крым (далее – АРК), законы, постановления Верховной Рады Украины, акты Верховной Рады АРК, деклара-

ции (прежде всего Декларация о государственном суверенитете Украины), Акт провозглашения независимости Украины, указы Президента Украины, постановления Кабинета Министров Украины, Совета министров АРК, акты местных государственных администраций, органов местного самоуправления, регламенты, некоторые акты Центральной избирательной комиссии, действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины.

Ведущее место в обозначенном блоке отечественного конституционализма занимают нормы Конституции Украины, что объясняется особыми юридическими свойствами, самой природой Основного Закона. Конституция имеет высшую юридическую силу, ее нормы являются нормами прямого действия. Она представляет собой нормативный акт исключительного свойства, фундаментальную базу национального законодательства. Вместе с тем необходимо учитывать, что лишь демократическая конституция (а Конституция 1996 г., безусловно, является таковой), основанная на общечеловеческих ценностях, закрепляющая демократические методы управления и принятая в установленном законом порядке, может стать надежным гарантом свободы, гуманизма, справедливости. Реакционная, антидемократическая конституция, напротив, препятствует позитивным процессам, стесняет саморазвитие общества, ориентирует его развитие в ложном направлении, подавляет человека и гражданина [15, с.7]. Если в государстве существует реакционная конституция и соответствующий ей политический режим, то ни о каком конституционализме в данном случае говорить нельзя.

Не может быть конституционализма и когда конституция звучит демократически, а политический режим, фактически существующий в государстве, ей не соответствует. Ярчайшим примером такого, по общему выражению М. Вебера, “мнимого конституционализма” служит Конституция СССР 1936 г. Разработанная Н.И. Бухариным и К.Б. Радеком, сторонниками демократических преобразований в партии, “сталинская” конституция не только не уступала конституциям западных демократий, но и во многом превосходила их. Однако реалии Советского государства, “всесильного и во всё вмешивающегося” (Н.И. Бухарин), были абсолютно несовместимы с идеалами и принципами подлинного конституционализма. В результате она во многом оказалась фиктивной и иллюзорной, ее потенциал не был воплощен должным образом на практике.

Для реализации нормативных предписаний, обеспечения конституционных прав и законных интересов граждан необходимы специальные политико-правовые институты, образующие *институциональный*

*блок конституционализма*, охватывающий как государственные органы (парламент, президент, органы исполнительной власти, омбудсмен, прокуратура, суды), так и институты гражданского общества (органы местного самоуправления, общественные объединения, политические партии, средства массовой информации). Способность вышеперечисленных структур, с одной стороны, эффективно решать поставленные перед ними задачи в рамках конституционно-правового поля, а с другой – создавать благоприятные условия для осуществления конституционных норм субъектами права – свидетельство зрелости гражданского общества и конституционности государственного механизма.

Среди упомянутых государственных и общественных институций особая роль принадлежит Конституционному Суду Украины, который является единственным органом конституционной юрисдикции в нашей стране. Его полномочия определены статьями 150 и 151 Конституции Украины и ст. 13 Закона “О Конституционном Суде Украины”. Значимость этого органа для становления в Украине конституционализма на демократических началах заключается в том, что он: 1) разрешает вопросы о соответствии Конституции Украины (конституционности) (а) законов и иных правовых актов Верховной Рады Украины, (б) актов Президента Украины, (в) Кабинета Министров Украины, (г) правовых актов Верховной Рады АПК; 2) дает официальное толкование Конституции и законов Украины; 3) по обращению Президента или Кабинета Министров дает заключения о соответствии Конституции Украины действующих международных договоров Украины или тех международных договоров, которые вносятся в Верховную Раду для предоставления согласия на их обязательность; 4) по обращению Верховной Рады Украины дает заключение о соблюдении конституционной процедуры расследования и рассмотрения дела о смещении Президента Украины с поста в порядке импичмента. Лишь Конституционный Суд может установить несоответствие законов, иных правовых актов Конституции Украины и вправе выносить решение об их полной или частичной неконституционности, влекущее за собой их полную или частичную отмену.

*Функциональный блок конституционализма* включает в себя методы политической деятельности соответствующих институций, составляющие основу политического режима. Роль его весьма велика, поскольку реализация правовых установлений, их восприятие и почитание населением напрямую зависят от средств и методов, которыми они проводятся политическими структурами в повседневной практике. Другими словами, демократические ценности, мировоззренческие истоки конституционализма формируют своеобразную культуру полити-

ческой деятельности, определенный стиль политического поведения субъектов права. К его наиболее характерным чертам следует отнести: а) склонность к дискуссиям и компромиссам; б) неконфронтационность взаимоотношений; в) терпимость, толерантность; г) способность адаптировать свою политику к меняющимся реалиям. Конституционализм невозможен без постоянной готовности общества вести научный и политический диалог, открыто признавать и исправлять допущенные ошибки, причем даже те из них, которые принадлежат, казалось бы, далекому прошлому. Так, поныне длящийся процесс реабилитации граждан, в отношении которых в 30-50-е годы XX ст. были допущены массовые беззакония, можно рассматривать не только как восстановление исторической справедливости, но и как важный шаг на пути к правовому государству, к демократизации мышления социума.

Становление в Украине конституционализма на демократических началах находится в тесной зависимости от состояния законности в обществе, которая является не только особым методом руководства общественной жизнью со стороны государства, но и основополагающим принципом деятельности государственного аппарата, должностных лиц, социального поведения граждан. О существовании режима законности можно вести речь, когда налицо обоюдное соблюдение законов как населением, так и государственной властью.

Между тем строгое и неукоснительное соблюдение Конституции и законов возможно лишь при должном уровне правовой культуры населения, работников госаппарата. Подобная постановка указанной проблемы объясняется, в частности, тем, что согласно ст. 5 Конституции носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ. Однако в нашей стране граждане в течение длительного времени были лишены возможности активно участвовать в управлении государственными делами, влиять на решение важных проблем. Практика же свидетельствует: если негативные последствия несовершенного нормативного акта еще могут быть смягчены высоким уровнем правосознания граждан, то даже очень хорошее законодательство никогда не сможет решить возлагаемые на него задачи, если достигнутый обществом уровень политико-правовой культуры ему не соответствует.

Сущность конституционализма, уровень демократизма в стране довольно наглядно проявляется в соотношении средств и целей в деятельности государственной власти. Хотя, на первый взгляд, эта проблема несколько выходит за рамки "чистого" конституционного права, поскольку ее решение связано с определенными этическими представлениями работников госаппарата, но одно совершенно очевидно:

применение антигуманных средств при осуществлении того или иного политического курса, оправдание их некой “высшей целесообразностью” не может быть оправдано. Это аксиома демократии, конституционализма. Успех, который может быть достигнут за счет чрезмерного насилия над человеком, всегда носит эфемерный характер и ведет к оскудению, компрометации самой цели. Сказанное, кстати, относится не только к политике. Если цель – создание рыночной экономики – была обоснованной, то избранные в начале 90-х годов средства (при всем разнообразии их объединяли искусственная девальвация национальной валюты и резкое сокращение социальных расходов) решительнейшим образом противоречили этой цели, перечеркивали ее.

Идейно-теоретическим фундаментом современного конституционализма является конституционная доктрина, представляющая собой систему фундаментальных ценностей, принципов и установок, содержащихся в конституции. Конституционная доктрина, а также воззрения ученых-юристов на прогрессивное государственное и общественное устройство формируют *идеологический блок конституционализма*. При этом особенно важно, чтобы научная мысль, наработки ученых учитывались властными структурами и воплощались в жизнь. К сожалению, в нашей стране они не всегда становятся востребованными и реализованными на практике.

Как известно, государственное строительство всегда выдвигает не одну, а массу конкретных проблем. Чтобы оперативно и успешно их разрешить, необходимо трезво взвесить все “за” и “против”, продумать альтернативные варианты предполагаемого решения, предусмотреть все практически значимые последствия и только после этого сделать окончательный выбор. Разумеется, осуществить это не так просто. Поэтому широкое вовлечение научных учреждений, представителей различных научных школ в подготовку политических решений становится настоятельной потребностью времени и должно все шире использоваться в государственной практике.

Пока, к сожалению, мнением научной общественности нередко пренебрегают. Так, Ю.П. Битяк указывает, что ни ученые Национальной юридической академии Украины, ни Академии правовых наук Украины, ни научные сотрудники Института государственного строительства и местного самоуправления не привлекались к разработке Программы развития местного самоуправления, инициаторами создания которой они выступили [2, с.37]. По-прежнему ждут своего утверждения законопроекты, разработанные ведущими отечественными государствоведами: “О Президенте Украины”, “О Кабинете Министров Украины”, “О нормативно-правовых актах” и многие другие. Не

получила должной законодательной поддержки и идея о разработке и принятии единого Социального кодекса, регулирующего основы социальной защиты, формы и виды пенсионного обеспечения.

В период своего становления (XVII-XVIII вв.) конституционная доктрина в основном сводилась к двум моментам – к принципу ограниченного правления и к верховенству права [17, с.130]. В результате дальнейшего развития мировой политико-правовой мысли она была существенно расширена. На сегодняшний день конституционная доктрина выглядит следующим образом. Во внутриполитической сфере: а) формирование государства социально-демократической ориентации; б) широкий спектр реально гарантируемых прав и свобод личности; в) народовластие; г) разделение властей; д) политический и идеологический плюрализм; е) гласность работы государственных и общественных институтов; ж) свобода деятельности прессы и запрет цензуры, невмешательство государства в редакционную политику СМИ (за исключением случаев, строго определенных законом). В социально-экономической сфере конституционная доктрина проявляет себя через: а) социально ориентированную рыночную систему экономики; б) экономический плюрализм и равноправие форм собственности; в) свободу частного предпринимательства, поддержку государством малого и среднего бизнеса; г) справедливое налогообложение, устанавливаемое исключительно законами; д) рациональное использование природных ресурсов, эффективную охрану окружающей среды. Во внешнеполитической сфере эта доктрина реализуется посредством: а) обеспечения реального суверенитета страны; б) имплементацию норм и стандартов международного права в национальное законодательство Украины; в) неприятия войны как средства разрешения международных споров; г) плодотворного участия в общеевропейском политическом процессе; д) развития равноправных, сбалансированных отношений со “сверхдержавами” – Россией и США.

В Украине процесс становления конституционализма на демократических началах идет крайне сложно. На наш взгляд, это объясняется: (а) украинской политической традицией, которая, по большому счету, никогда не знала демократии западноевропейского образца; несвобода – отличительная черта украинской истории; (б) тоской по “сильной руке”, “тупостью векового имперского сознания” (О. Лацис); необъяснимой, почти религиозной убежденностью наших граждан в том, что только максимально централизованная, жесткая власть способна вырвать страну из кризиса (Николай I неоднократно подчеркивал, что “деспотизм еще существует в России потому, что он вполне согласуется с духом народа” [12, с.488] ); (в) господствующим в современном

обществе правовым нигилизмом, отсутствием у большинства граждан доверия к своему государству, элементарных навыков соблюдения правовых предписаний.

То или иное сочетание вышеперечисленных факторов, негативно влияющих на становление конституционализма, можно проследить во многих странах, не так давно вставших на путь цивилизованного демократического развития. Но наибольшую опасность для становления конституционализма в Украине представляет, пожалуй, низкий уровень политико-правовой культуры населения.

Человек, не обладающий достаточным уровнем культуры, в известной степени, стоит вне права и политики. Он лишен возможности критически осмыслить окружающую его государственно-правовую действительность, сделать сознательный политический выбор, стать полноценным субъектом политической деятельности. Становясь избирателем, он, как писал М.С. Грушевский, за моментальное политическое или партийное эффектное выступление готов простить любую неискренность, любую ложь [5, с.81]. В конечном итоге это приводит к тому, что из носителя суверенитета и единственного источника власти народ превращается в удобный объект политических манипуляций.

На сложные исторические и социокультурные условия налагаются субъективные факторы, которые также негативно влияют на становление конституционализма: а) неспособность политических лидеров четко и внятно сформулировать стратегию развития государства, стратегию реформ; б) отсутствие национальной идеи, консолидирующей общество; в) отставание законодательства от требований жизни; г) бюрократизация властных структур, их подконтрольность различным финансово-промышленным группам; д) продолжающаяся конфронтация между законодательной и исполнительной ветвями власти; е) непродуманное заимствование зарубежных конституционно-правовых моделей (ярчайшим примером чего является просуществовавший более года институт государственных секретарей в органах исполнительной власти) и т.п.

Процесс становления конституционализма в Украине происходит в условиях попытки изменения действующей Конституции, принятой 28 июня 1996 г. Не вдаваясь в анализ президентских и парламентского законопроектов, хотелось бы привести меткое замечание председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина: "... Проблема не в том, чтобы искать недостатки в Конституции, а в том, чтобы научиться правильно пользоваться этим драгоценным инструментом" [3, с.10, 11]. Пока же практика применения конституционных норм свидетельствует, что нередко этот инструмент использовался в интересах от-

дельных политических сил или финансово-промышленных групп, а не во благо народа.

Не секрет, что в первые годы существования независимого Украинского государства преобладал упрощенный подход к проблеме демократизации нашего общества. Многие публицисты и политологи полагали, что достаточно будет принять демократический Основной Закон, провозгласить права и свободы граждан, сформировать многопартийную систему, ликвидировав тем самым монополию коммунистов на власть, перенять политические и экономические структуры, характерные для западного общества, и все противоречия и конфликты будут успешно преодолены. К сожалению, жизнь показала ошибочность этой априорной конструкции: перечисленные выше факторы, имеющие, в принципе, важнейшее значение, создают лишь возможность, основу для появления и развития конституционализма на демократических началах. Но фундамент, как известно, — это еще не все здание. На одном и том же фундаменте можно возвести различные постройки, планировка и вид которых будут определяться не только его спецификой, но и особенностями творческой манеры архитектора, характером окружающего ансамбля, качеством строительного материала.

Как и любая аналогия, эта аналогия условна. И все же она позволяет реальнее и отчетливее показать, что в каждой стране конституционализм должен базироваться на менталитете народа, его национальных особенностях и собственном опыте государственно-правового строительства, накапливаемого столетиями. В противном случае мы, “любясь, как реформа преображала русскую старину, недоглядели, как русская старина преображала реформу” (В.О. Ключевский). Даже наиболее прогрессивные, но заимствованные без учета исторической судьбы украинского народа западные политико-правовые модели будут неизбежно нивелироваться суровыми отечественными реалиями.

Резюмируя изложенное, следует отметить, что конституционализм является основанным на соответствующей конституционной идеологии государственно-правовым режимом, при котором обеспечивается беспрепятственная реализация гражданами конституционных прав и свобод с помощью комплекса политико-правовых гарантий подчинения государства праву и функционирования всех государственных и общественных институтов в рамках конституции. Понимание феномена конституционализма не может сводиться к отдельным его элементам. Все его составные части тесно взаимосвязаны и представляют собой соединение объективного и субъективного, идей, норм, конституционной практики.

во: Энциклопедический словарь. – М.: Норма, 2001. – 688с. 2. Битяк Ю.П. Напрями наукових досліджень проблем місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: 36 наук. пр. – Х.: Право, 2002. – Вип.2. – С.34-44. 3. Зорькин В.Д. Интервью журналу “Итоги” // Итоги. – 2003. – № 9. – С.10-14. 4. История буржуазного конституционализма XVII-XVIII в.в. / [Нерсисян В.С., Мамут Л.С. и др.]. – М.: Наука, 1983. – 296с. 5. Копиленко О., Копиленко М. З невідомих сторінок політико-правової спадщини М. Грушевського // Право України. – 1996. – № 9. – С.77-81. 6. Кравец І.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). – М.: Изд-во ЮКЭА, 2002. – 360с. 7. Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М.: РОССПЭН, 1998. – 656с. 8. Медушевский А.Н. Политическая философия русского конституционализма: Автореф. дис. ... д-ра филос. наук. – М., 1994. – 18 с. 9. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 512с. 10. Оржих М.Ф. Конституционная реформа в Украине: Учеб. пособие. – Одесса: Юрид. лит., 2003. – 128с. 11. Речицкий В.В. Конституционализм. Украинский опыт. – Х.: Фолио, 1998. – 160с. 12. Россия первой половины XIX в. глазами иностранцев / Сост. Ю.А. Лимонов. – Л.: Лениздат, 1991. – 719с. 13. Степанов И.М. Уроки и парадоксы российского конституционализма: Очерк-эссе. – М.: Манускрипт, 1996. – 106с. 14. Тодька Ю.Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: Учеб. пособие. – Х.: Фолио: Райдер, 1998. – 292с. 15. Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. – М.: Юристъ, 2002. – 160с. 16. Шаповал В.М. Становлення конституціоналізму в Україні: проблемні теорії // Право України. – 1998. – № 5. – С.25-29. 17. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Х.: Консум, 2002. – 296с.

*Надійшла до редакції 21.10.2003 р.*

УДК 342.25

**Б.І.Ольховський**, канд. юрид. наук, професор  
*Національна юридична академія України  
 імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В РОЗРОБЦІ ЗАКОНОПРОЄКТІВ**

За роботою вищого законодавчого органу держави – Верховної Ради України (парламенту) – народ в основному спостерігає завдяки ЗМІ. Йдеться так би мовити, про кінцевий результат процесу законотворення, який для населення і громадян України залишається практично маловідомими, як і конкретна роль народних депутатів, депутатських фракцій, груп та комітетів Верховної Ради України в законотворчості.

Враховуючи вимоги п.3 постанови президії ВАК України від 15 січня 2003 №7-05/1 “Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України”, наголошуємо на питанні щодо постановки проблеми – завдання поліпшення роботи парламенту та його комітетів стояло і ще довго буде стояти, потребуючи подальшого вивчення й розв’язання. Окремим аспектам його вирішення присвячено