

УДК 342.41    Б.І. Ольховський, канд. юрид. наук, професор, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, м. Харків

### ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ: ОБ'ЄКТИВНА НЕОБХІДНІСТЬ ЧИ ПОЛІТИЧНА ДОЦІЛЬНІСТЬ?

Конституція – особливий нормативно-правовий акт, розрахований на довгострокове і стабільне функціонування. У правовій державі суттєвий розрив між Основним Законом і суспільною практикою є неприпустимим. Оновлення й дотримання конституції – дві сторони єдиного конституційного процесу. Неодноразові зміни конституції – шлях до її дестабілізації і зниження її регуляторного потенціалу, а стабільна конституція за умов чіткого її дотримання – це стабільна держава. Конституція – фундамент правової системи держави, всієї організації державного й суспільного життя. Вона включає відправні, основоположні, принципів положення правового регулювання суспільних відносин.

Конституційний розвиток України на сучасному етапі здійснюється в умовах дії цілої низки несприятливих об'єктивних і суб'єктивних чинників. Намір державної влади змінити Основний Закон України 1996 р. – це бажання привести конституційний текст у відповідність з новими реаліями і співвідношенням соціальних сил у суспільстві. Особливо це стосується необхідності досягти збалансованого поділу влади. Внесення змін до Конституції в 2006 р., проведене колишнім спікером та його однодумцями, на жаль, призвело до її розбалансованості і навіть кризового стану і спровокувало необхідність чергової корекції Основного Закону України, а в суспільстві активізувалася дискусія щодо конституційних проблем. Чергове внесення змін до Конституції – один з інструментів боротьби за владу.

В Україні в стратегічному плані гостро постає проблема: прийняти нову Конституцію, вносити зміни до чинної чи взагалі зайнятися реалізацією існуючої.

Конституція України 1996 р. визначила кардинальні напрямки майбутньої розбудови держави й суспільства шляхом демократизації і свободи, оновлення політичної, економічної та правової систем на нових засадах входження України в європейський світовий політичний, правовий та економічний простір. Вона стала реформатором правової системи країни на демократичних засадах, фундаментом створення якісно нового державного механізму. Основоположне значення має закріплення на конституційному рівні положення, що Україна є правовою, демократичною, соціальною державою, хоча до реального втілення в життя цієї ідеї ще досить багато треба зробити як державі, так і інститутам громадянського суспільства. В Основному Законі країни закріплюється пріоритет людини, поставлена мета змінити правовідносини між людиною й державою: не особа – для держави, а держава – для особи. Конституція закріплює верховенство права як основний політико-правовий принцип конституційного ладу України. У цілому ж вона відповідає європейським і світовим стандартам, є правовим фундаментом забезпечення стабільності держави й консолідації суспільства. На підґрунті Основного Закону проведено доленосну роботу Українським народом, всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування й громадянськими організаціями.

Успіхи, темпи й перспективи подальшого розвитку країни значною мірою залежать від того, наскільки повно буде використано інтелектуальний, економічний і природний потенціал держави й суспільства, історичний і новітній досвід вітчизняного конституціоналізму. Віддаючи належне зробленому, не слід забувати, що воно потребує подальшого розвитку й поглиблення, співвідношення з динамічними процесами життя. Ми переконуємося в необхідності захисту й охорони Конституції шляхом застосування відповідних механізмів, насамперед складних процедур внесення до неї змін. Основний Закон не повинен стати розмінною монетою, об'єктом особистих амбіцій, групових, партійних чи кланових інтересів. Разом із тим його вдосконалення й доповнення не повинно відставати від об'єктивних реалій розбудови суспільства і держави.

В Україні відбувається системне оновлення всіх сфер суспільного життя, його демократизації, залучення до європейських цінностей. Це відбувається на демократичній за своєю суттю Конституції України, яка є політико-правовим підґрунтям державного й суспільного устрою. Розвивати й зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу не можливо без утвердження в суспільній свідомості й соціальній практиці природних прав і свобод людини. Для правової держави охорона й захист цих прав – не лише її органічні політико-правові функції, а й її головна мета.

Зараз активізується діяльність стосовно необхідності прийняття нової Конституції, але це не повинно бути самоціллю. Слушно стверджує О.В. Негодченко, що її значення й цінність визначаються мірою передбачення моделі організації держави й суспільства, згідно з якою адресована суб'єктам конституційних правовідносин поведінка трансформується зі сфери можливого у сферу реально діючого [3, с. 57].

Настав час відповісти на запитання: внесення змін до Конституції є об'єктивною необхідністю чи це пояснюється політичною доцільністю? Чесна відповідь на нього зумовить подальший розвиток подій. Екс-президент України Л.Д. Кучма на науковій конференції “Конституція України – основа модернізації держави та суспільства” (2001 р.) в Харкові наголошував, що, поважаючи й дотримуючись Конституції, треба думати й над її вдосконаленням. Але робити це треба без поспіху, не виважено й обачно [2, с. 5].

Президент Академії правових наук України, академік НАНУ В.Я. Тацій на згаданій конференції сказав: “Я повністю поділяю пропозицію Президента про новий мораторій щодо реформування Конституції. Тільки тривале, багаторічне її застосування дозволить напрацювати обґрунтовані рекомендації про доцільність того чи іншого її реформування” [2, с. 15].

На превеликий жаль, сьогодні можна спостерігати недостатню повагу до Основного Закону держави, намагання кому не тільки змінювати його або писати новий. Виникають запитання: а чи всі положення Конституції 1996 р. реалізовані? Чи існує об'єктивна необхідність її змінювати чи писати нову? Досить того, що зробив О.О. Мороз у 2006 р., «забезпечивши» суттєвий дисбаланс у співвідношенні між гілками влади. Не можна до Конституції і права взагалі ставитися, як до засобу обслуговування поточних інтересів окремих осіб, політичних партій чи кланів. А коли виникають якісь проблеми, слід виносити їх на широке громадське обговорення, завжди пам'ятати, що конституція – акт вищої установчої волі народу, вибір якої не повинен нескінченно переглядатися. Ключове завдання полягає в тому, щоб кожен громадянин реально відчув практичну позитивну дію конституційних настанов у своєму повсякденному житті. На жаль, зараз в Україні менше порівняно з іншими гарантовано соціальні права громадян.

В Україні на даний момент відбувається обговорення проекту концепції адресного надання пільг. Із цього приводу доцільно звернути увагу на позицію Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України Н.І.Карпачової, яка наполягла на доопрацюванні даного документа. На нашу думку, така позиція омбудсмана повністю виправдана. Адже згадана концепція стосується прав та інтересів майже третини населення України, зокрема, 3,1 млн. ветеранів війни (з яких 343 тис. – учасники бойових дій і 245 тис. – інваліди війни); понад 2 млн. постраждалих у результаті Чорнобильської катастрофи; 1,3 млн. інвалідів; понад 6 млн. дітей війни, а також близько 4,7 млн. ветеранів праці.

Реалізація прав та свобод людини і громадянина, подальше вдосконалення демократичних процесів можливо лише за умов стабільності соціальних процесів. Ігнорування основних прав людини, беззаперечно, викликає дестабілізацію суспільних відносин, посилення соціальної напруги, непередбачувані наслідки. Права людини – головна мета й важливий інститут будь-якої цивілізованої правової держави, що має за мету забезпечення свободи, благополуччя, гідності й безпеки людей.

Н.І. Карпачова ще декілька років тому відстоювала права названої категорії громадян, виступаючи проти урядової стратегії переходу від системи пільг і компенсацій до надання адресної грошової допомоги. При цьому заради досягнення успіху їй довелося використовувати весь арсенал наявних засобів, аж до звернення до Конституційного Суду України.

Н.І. Карпачова домоглася того, щоб до проекту концепції було включено положення щодо дотримання вимог ст. 22 Конституції України про недопущення звуження обсягу існуючих прав та свобод громадян, особливо права на соціальний захист. Кожній людині, що має проголошене законом право на соціальний захист, держава має забезпечити право вибору отримання будь-якої пільги в грошовій або безготівковій формі. При цьому грошові виплати слід не підганяти під можливості бюджету, а забезпечити реальну вартість пільг. Звернімо увагу на процедуру прийняття бюджету держави на 2008 р. і внесення при цьому суттєвих змін до ліквідації існуючих пільг.

Ми підтримуємо Н.І. Карпачову, яка вважає, що офіційному розгляду проектів законодавчих актів щодо впровадження грошової форми надання пільг і реалізації відповідних проектів має передувати обов'язкове громадське обговорення. У такий спосіб буде враховано думку всіх прошарків населення щодо цих наболілих для нашого суспільства соціальних проблем.

Усі демократичні правові системи ґрунтуються на універсальній ідеї – забезпечення прав людини при створенні певних благ та умов нормальної життєдіяльності. Брак належних гарантій соціально-економічних конституційних прав негативно впливає на всі процеси в державі. Спостерігається значний розрив між нормами Конституції, що проголошують ці права, та їх реалізацією на практиці. Тому необхідно вести пошуки механізмів реалізації соціальних прав громадян України, які мають бути в центрі уваги органів державної влади, органів місцевого самоврядування, всієї громадськості. Доцільно вдосконалювати правові, організаційні та інші механізми реалізації соціальних прав громадян. Саме в соціальній сфері особливо рельєфно виявляється невиконання державою конституційних норм, які мають створювати умови для забезпечення права на працю та безпечні умови життя, справедливу і своєчасну виплату заробітної плати, високий рівень життя людини, включаючи гідне харчування, одяг, житло, право на медичне обслуговування, захист тощо.

У ст. 102 Конституції України записано, що «Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина».

Існують економічні, політичні, юридичні та інші гарантії прав та свобод людини і громадянина. Але ж у який спосіб Президент може реалізувати свої право й обов'язок щодо гарантій прав людини, Конституція й поточне законодавство не роз'яснюють. Можливо, доцільно цю проблему вирішити шляхом прийняття окремого законодавчого акта, який чітко закріпив би й регламентував механізм гарантій шляхом президентського реагування.

Зараз певні (в основному політичні) кола не влаштовує чинна Конституція, хоча її прийняття окреслило демократичний вектор розвитку суспільства, створило нормативне й інституційне підґрунтя реалізації людиною своїх прав і свобод. Важливо, що Основний Закон країни проголосив права і свободи людини найвищою соціальною цінністю, що утвердження й забезпечення прав і свобод людини – головний обов'язок держави. Визнання їх визначальною метою розбудови суспільства й держави – єдино можливий шлях до дієздатного громадянського суспільства.

Одним з актуальних завдань правової реформи в Україні є створення ефективних механізмів захисту прав людини. Не повинні мати місце розмитість, невизначеність, брак належних юридичних процедур, що гарантують захист прав громадян, інакше конституційні права людини і громадянина не матимуть належних процесуально-процедурних правових підвалин і на сучасному етапі не зможуть отримати надійного захисту.

На вказані аспекти захисту прав людини потрібно звернути особливу увагу. Удосконалення юридичних інститутів і процедур захисту прав та свобод має важливе значення для гарантій стійкого розвитку українського суспільства. Становлення конституційного правопорядку передбачає не лише забезпечення прав та свобод людини і громадянина, а й ідеалів, принципів і цінностей конституціоналізму.

Рівень розвитку свободи й демократії в суспільстві визначається не лише формальним визнанням владою прав і свобод людини, включаючи офіційне приєднання до міжнародно-правових документів, що їх регламентують, а й багатьма іншими чинниками, зокрема, наявністю дійового ефективного соціально-економічного механізму реалізації цих прав і свобод, що сприяє гарантії їх забезпечення й захисту. У цьому механізмі особливе місце має посідати Конституційний Суд України.

Незважаючи на те, що Конституція України 1996 р. вперше так високо підняла конституційно-правовий статус людини і громадянина, треба визнати, що конституційні приписи щодо прав особи гарантовані недостатньо. Розбудова в Україні демократичної державності безпосередньо пов'язана з забезпеченням прав та свобод людини і громадянина, реальною їх реалізацією. Але при цьому слід передбачити ефективні механізми і правові засоби раціонального поєднання суспільних та особистих інтересів, вирішення конфліктів між реалізацією прав людини й дотриманням громадських інтересів. Змінюючи Основний Закон країни, необхідно реформувати поточне конституційне законодавство, яке відстає від потреб розвитку держави й суспільства.

З моменту прийняття Конституції минуло достатньо часу, але й донині бракує частини законів, прийняття яких передбачено цим правовим актом. Основний Закон міг би ефективніше працювати за умови введення в дію всього масиву конституційного законодавства. Чим пояснити те, що передбачені Конституцією закони так і не були навіть розроблені, а вже готується новий її зміст? Мабуть були (та й, певно є) сили, які робили все, щоб необхідні закони так і не з'явилися і як наслідок – не спрацював у повну силу й сам Основний Закон. Конституція мусила б більш чітко встановити межі втручання держави в особисте життя громадян, відігравати провідну роль в установленні балансу інтересів різних груп і прошарків на-

селення, консолідувати суспільство на даному етапі його розвитку. Повинно бути всім зрозуміло, що її потенціал не можна реалізувати, якщо допускається невиконання її положень, іноді навіть рішень Конституційного Суду України. Ще гірше, коли спостерігається вибірковий підхід до виконання тих чи інших конституційних приписів.

Усім відомо, як приймався закон про Державний бюджет на 2008 р. Отже, треба, щоб важливі законопроекти проходили наукову експертизу, попередньо публікувалися в ЗМІ з метою залучення до процесу законотворення не лише фахівців, а й пересічних громадян. Існує нагальна потреба в удосконаленні процедури прийняття законів. Нехай їх буде значно менше, але має різко підвищитися їх якість.

За сучасних умов необхідним є запровадження у вітчизняну правову систему міжнародно-правових стандартів, особливо щодо дотримання й захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Проблема їх гарантованості в Україні є однією з найгостріших. За своєю сутністю це має бути система умов, що забезпечують потреби й задоволення інтересів людини. Основною її функцією має бути виконання в повному обсязі зобов'язань держави у сфері реалізації прав людини. Об'єктом гарантій цього виступають суспільні відносини щодо охорони й захисту прав людини, задоволення майнових і немайнових її інтересів. Замало проголосити права і свободи, важливіше створити умови для їх реалізації. Справедливо щодо цього висловився Ю.С. Шемшученко: права людини на достатній життєвий рівень вписані в чинній Конституції менш детально або й зовсім виявилися декларативними [2, с. 92].

Світовий досвід показує, що чітке конституційне встановлення належного поділу влади робить гарантом прав людини не якусь конкретну особу, а в цілому всю організацію державної влади. За сучасних умов додержання чіткого співвідношення конституційної компетенції всіх гілок влади – одна з найважливіших проблем розвитку українського конституціоналізму. Щоб правильно прогнозувати еволюцію конституційного процесу, треба вірогідно знати ставлення народу до Основного Закону країни. Це важливо для вирішення актуальних завдань і проблем сучасного державотворення.

Як слушно наголошував Ю.М. Тодика, у конституційній практиці України досить складно реалізується принцип поділу влади. Жорстка конфронтація між вищими органами державної влади негативно впливає на вирішення нагальних проблем державного будівництва, конституційної законності. Конфлікти між владними структурами – не кращий фон для демократичних перетворень. Потрібні оптимальні моделі взаємовідносин державних органів. Конституція України стосовно державних структур виконує обмежувальну функцію. Важливо, щоб і держава, і громадяни діяли в межах конституційно-правового поля. Порушення ж Конституції й законів, на жаль, стало звичною практикою, що властиво не лише для пересічних громадян, а й для державних структур усіх рівнів [5, с. 301]. Вважаємо, що вкрай необхідно створити в державі таку атмосферу, щоб до Конституції, як до основоположної цінності, ставилися не як до формального правового акта, а як до Основного Закону, який має вищу юридичну силу. Треба, щоб Конституція відповідала соціальній реальності, визнавалася народом як цінність, викликала повагу до конституційного законодавства в цілому.

Настав час перебороти розрив між Конституцією юридичною і фактичною, особливо щодо прав та свобод людини і громадянина, спрямувати зусилля державних і недержавних інституцій на реалізацію її норм. Вона має бути основою всіх перетворень у державі, правовим документом, що окреслює стратегію перетворень держави й суспільства. Важливо, щоб вибори не перетворювалися на псевдодемократичний фарс авторитарного правління олігархічних кланів, щоб участь у них громадян не була формальною процедурою [4, с. 307]. Нагальною необхідністю сьогодення є реальне відокремлення бізнесу від влади. На жаль за роки незалежності в цьому напрямку фактично нічого не зроблено. Бізнес повністю контролює владу всіх рівнів. Політична корупція у сфері народовладдя в останні роки стає все поширенішою. Конституція держави, як базовий документ правової системи, повинна служити підґрунтям у боротьбі з політичною корупцією. Надзвичайно важливо забезпечити відкритість і гласність виборів, закріпити їх дійсно демократичну систему, підняти роль і самостійність громадян у формуванні влади, підвищити значення інститутів громадянського суспільства, сприяти розвитку конкуренції у виборчому процесі, підняти рівень відповідальності обраних перед громадянами, домогтися, щоб соціальна структура представницьких органів відповідала соціальній структурі суспільства. Головна мета – забезпечити реальне волевиявлення народу.

Як людина, яка була членом спеціальної Комісії Верховної Ради України по доопрацюванню проекту Конституції 1996 р., якій за значний особистий внесок у її розробку і прийняття, за активну законотворчу працю було присвоєно почесне звання «Заслужений юрист України», дозволю собі викласти думки зараз, коли надзвичайно гостро стоїть питання підготовки нової редакції Основного Закону країни.

Президент України В.А. Ющенко визначився досить чітко, підписавши указ «Про Національну конституційну раду», окресливши її завданням створення проекту нової редакції Конституції. Мета Ради, на його думку, – посилення конституційних гарантій захисту прав та свобод людини і громадянина, створення збалансованої системи державної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування та напрацювання пропозицій стосовно системного вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин у державі, залучення до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, провідних фахівців-конституціоналістів та інших науковців. Президент покладає на Конституційну раду підготовку концепції системного оновлення конституційної регламентації суспільних відносин у країні і вважає доцільним внесення на громадське обговорення підготовлених Радою пропозицій та основних положень проекту нової редакції Основного Закону. До обговорення напрацювань Ради пропонується залучити ЗМІ й широке кола громадськості.

У названому указі і в Положенні про Національну конституційну раду робиться наголос на системному оновленні конституційного регулювання суспільних відносин в Україні. Що конкретно мається на увазі? Як треба розуміти «системне оновлення», «регулювання відносин» і вираз: «Рішення Національної ради в разі потреби можуть бути запроваджені актами Президента України»? Про що йдеться? Думаємо, що треба абсолютно чітко висловитися, щоб було зрозуміло пересічному громадянину, в який саме спосіб відбуватиметься системне оновлення регулювання правовідносин. Пояснити необхідно й твердження щодо запровадження рішень Ради актами Президента. Знову ж виникають суттєві запитання: якими актами (указами), в який спосіб вони будуть запроваджуватися і хто саме визначатиме зміст слів «у разі потреби».

Усі ці запитання потребують тлумачення, роз'яснення. Важливо передбачити створення ефективної моделі взаємовідносин держави й суспільства, яка забезпечила б стабільне функціонування конституційної системи й реальність основних прав та свобод людини і громадянина. Світовий досвід свідчить, що найуспішніше розвивається та суспільна система, в якій найповніше розкривається творчий потенціал людини. Конституційно-правове регулювання повинно бути спрямованим на розкриття такого потенціалу в різних сферах життя. Із цього й слід виходити, приступаючи до підготовки нової редакції Основного Закону як нормативного документа виключних властивостей, як фундаментальної бази

національного законодавства. Не можна допустити, щоб внесення змін до нього використовувалося в інтересах окремих політичних сил чи фінансово-промислових груп, а не на благо народу. Доцільно взяти до уваги думку голови Конституційного Суду РФ В.Д. Зоркіна, який, з нашого погляду, справедливо заявив: «...Проблема не в тому, щоб шукати недоліки в Конституції, а щоб навчитися правильно користуватися цим дорогоцінним інструментом» [1, с. 10].

Проблемами конституційного будівництва займалися такі знані вчені, як В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, А.М. Колодій, В.Ф. Опришко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, С.Г. Серьогіна, В.М. Шаповал, В.П. Колісник, В.В. Речицький, Ю.С. Шемчученко, П.М. Рабінович, О.Ф. Фрицький, М.В. Цвік та багато інших, бо всіх назвати просто неможливо. Вважаємо, що потенціал Конституції України (1996 р.) на даний час використовується не в повному обсязі для кардинального оновлення суспільних відносин в усіх сферах життя. Реалізуючи настанови вищевказаного указу Президента, варто приступити до розробки правового механізму реалізації конституційних норм, які закріплюють основоположні принципи громадянського суспільства – свободу, гуманність, рівність, справедливість, демократію.

Правова регламентація суспільних відносин за сучасних умов має здійснюватися на демократичних засадах конституційного ладу України. Конституції та поточному законодавству належить зорієнтуватися передовсім на правах людини і громадянина. Практика зумовлює необхідність приділяти особливе значення механізму забезпечення прав і свобод особи, їх загальним і юридичним гарантіям. Усі політичні сили повинні згуртуватися в спільній роботі по якнайшвидшому запровадженню в життя конституційних норм у чинне законодавство для досягнення спільної мети – подальшої розбудова демократичної правової держави. Утвердження й забезпечення прав та свобод людини і громадянина, їх гарантії треба розглядати як один з основоположних засобів збереження стабільності й розвитку держави й суспільства. Права людини мають бути захищені від вольових актів законодавця чи виконавчих органів, які не вправі скасовувати чи звужувати їх обсяг і зміст. Необхідно забезпечити підвищення відповідальності держави перед людиною.

У проекті конституції треба передбачити норми, які сприяли б подоланню конфліктів у державно-правовій сфері, прагненню суб'єктів суспільних відносин вирішувати їх шляхом узгоджувальних і переговорних процедур за принципом верховенства права й законності.

**Список літератури:** 1. Зорькин В.Д. Интервью журнала «Итоги» // Итоги. – 2003. – № 9. – С. 10-14. 2. Конституція України – основа модернізації держави та суспільства: Матер. наук.-практ. конф. 21-22 черв. 2001 р., м. Харків. – Х.: Право, 2001. – 583 с. 3. Негодченко О.В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини. – Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропет. ун-ту, 2003. – 244 с. 4. Тодыка О.Ю. Народовластие в условиях глобализации. – Харьков: Право. – 335 с. 5. Тодыка Ю.М. Основы конституционного строя Украины – Х.: Факт, 1999. – 319 с.

*Надійшла до редакції 27.12.2007 р.*