

Ю. М. ТОДИКА, чл.-кор. АПН України,  
О. Г. КУШНІРЕНКО, канд. юрид. наук  
НЮА України

## **КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС ТА ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ОСНОВ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ**

Набуття Україною суверенітету після розпаду союзової державності, який розпочався після прийняття 12 червня 1990 р. Російською Федерацією Декларації про державний суверенітет, викликало велику кількість конституційно-правових проблем, потребувало кардинального реформування державно-правових інститутів. В більшості країн колишнього СРСР цей процес відбувався більш інтенсивно, ніж в Україні, що стосується, насамперед, конституційного реформування. Верховна Рада 19 червня 1991 р. схвалила Концепцію нової Конституції України. Підготовлений проект нової Конституції було винесено на всенародне обговорення. Після обговорення проект нової Конституції України було опубліковано в редакції від 26 жовтня 1993 р., де в основному були прийняті до уваги результати обговорення. Але нову Конституцію так і не прийняли. В діючий зараз Основний Закон внесено більше двохсот змін і доповнень, але даний процес ще триває: по суті, конституційна реформа в Україні опинилась в безвихідній ситуації. Як альтернативний варіант вирішення накопичених державно-правових проблем Президент України запропонував Верховній Раді проект конституційного закону «Про державну владу та місцеве самоврядування», який так і не належним чином був прийнятий. 8 червня 1995 р. парламент країни прийняв Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України».

Невирішеність багатьох конституційно-правових проблем негативно відбивається на економічних змінах, реформуванні державно-правових структур, рівні життя народу. Тому вже назріла необхідність в новій Конституції, істотному оновленні державно-правового законодавства на концептуально нових засадах.

Особливе значення в конституційному регулюванні має закріплення насамперед основ конституційного ладу, включа-

ючі конституційно-правові норми, що регулюють найважливіші політико-правові принципи організації та функціонування суб'єктів конституційно-правових відносин. Ці принципи утворюють каркас конституційного права, його головну конструкцію, на основі якої формуються конституційно-правові зв'язки. Принципи конституційного ладу містять в собі головні начала системи права України, причому це найбільш вагомі конституційно-правові основи правового регулювання. Прийняття Конституційного договору не вирішує кардинально державно-правових проблем, а дає змогу тимчасово уникнути конфронтації між законодавчою та виконавчою владами. Кардинальні політико-правові проблеми необхідно вирішувати на конституційному рівні шляхом прийняття нової Конституції, і чим скоріше, тим краще. Закріплення в новому Основному Законі засад конституційного ладу має велике значення для створення в Україні демократичної правової держави, дієздатних структур громадянського суспільства.

Перехідні процеси в розвитку української державності повинні отримати внутрішню логіку і власну політико-правову структуру, чітку демократичну спрямованість. Реформа політичної та економічної системи передбачає управління самою реформою з урахуванням існуючих в Україні реалій і можливостей. Перебудовний етап в розвитку суспільства показав, що реформування суспільства потребує чіткої системи дій і зусиль різних суб'єктів політичного процесу. Реформа повинна послідовно оформлюватися в систему норм, ефективних державно-правових інститутів і цінностей.

При цьому соціально-політичній кризі, які з'являються у суспільстві, та публічно-правові колізії важливо регулювати юридичними засобами, щоб не звернути з демократичного напрямку нашої держави. Колізії нерідко закладаються в самій системі взаємовідносин різних гілок влади, основа яких — реальний стан в економіці, рівень політико-правової культури депутатського корпусу та президентських владних структур, сучасні життєві обставини.

Засади конституційного ладу — це державно-правовий інститут, що повинен зайняти провідне місце як в Конституції, так і в цілому в правовій системі держави. При виникненні колізій між нормами Конституції України, а також у випадку різного тлумачення відповідних конституційних норм представниками різних владних структур, і насамперед парламентських та президентських, норми основ конституційного ладу стають базою для Конституційного суду України у вирішенні спорів та конфліктів між різними гілками влади. І важливо, щоб ця база була якісною, несуперечливою, цільною, зорієнтованою на демократичний вектор розвитку дер-

жави і суспільства. А зробити це в умовах різної поляризації політичних сил в Україні не просто.

Розробка та закріплення засад конституційного ладу — проблема не тільки юридична, а й політико-правова, оскільки стосується кардинальних інтересів і цінностей різних соціальних груп населення. Причому ці цінності та інтереси можуть істотно відрізнятись. Тому одні й ті ж принципи засад конституційного ладу, моделі розподілу владних повноважень неоднозначно оцінювались різними соціальними групами та їх політичними представниками — це невід'ємна риса будь-якої ситуації, яка є наслідком різних економічних інтересів, динамічного існування і взаємодії в Україні елементів старого та нового внутрішньополітичного і економічного ладу. Паралельне та синхронне існування в одному економічному та політичному просторі носіїв різних інтересів та цінностей нерідко веде до кризових ситуацій, конфліктів. Відображенням цього є сам факт внесення Президентом України проекту конституційного закону «Про державну владу і місцеве самоврядування», де йдеться про перерозподіл владних повноважень між законодавчою та виконавчою владами в інтересах останньої з метою більш динамічного проведення економічних реформ. Основні заходи цього проекту закону втілені в Конституційному договорі.

Конституція держави, її правова система повинні ґрунтуватися на суспільній згоді. Досягти цього в перехідні періоди суспільства дуже важко, але необхідно. Тому, на наш погляд, якраз в засадах конституційного ладу повинні знаходити відображення згоди різних соціальних сил суспільства. Йдеться насамперед про консенсус за найбільш важливими політико-правовими принципами.

Але зазначене зовсім не означає, що дана згода має будуватися на якійсь одній ідеологічній основі. Однією із властивостей конституційного ладу є те, що ніяка ідеологія не може встановлюватись як державна або офіційна. Концепція нової Конституції України, яка була схвалена Верховною Радою України 19 червня 1991 р., проект нової Конституції України в редакції від 26 жовтня 1993 р. виходить із того, що суспільне життя в Україні базується на засадах політичного, економічного та ідеологічного плюралізму. Вважаємо, що це обґрунтований підхід. Ніяка ідеологія не може встановлюватись як загальнообов'язкова для всього суспільства, що не заважає конституційному ладу мати міцні духовні засади — здобуті людством загально визнані гуманні цінності, норми та ідеали.

Конституційний лад повинен бути вищим від ідеологічних постулатів, і закріплення в конституції соціалістичної, капі-

талістичної чи іншої соціальної природи державного ладу свідчило б про перехід на позиції якоїсь однієї партії або групи людей і виключало б таку важливу рису засад, як їх загальновизнаність, і баланс інтересів різних соціальних груп і політичних сил не мав би справедливого відображення.

Становлення в Україні сучасної теорії та практики конституціоналізму не може не торкатися проблем політологічного плану. Потрібні теоретичне уявлення руху від авторитаризму до демократії, вироблення механізмів зняття конфліктів в державно-правовій сфері, розробка цілісної теорії перехідних процесів. Важливо удосконалити розробку теорії політичної модернізації політичних систем, політичної влади, політичної культури в нових умовах і реаліях. Зазначене допомогло б більш об'ємно забезпечити конституційний процес в Україні аналітичним інструментарієм дослідницької програми для вивчення державності України на перехідному етапі розвитку.

Нові українські журнали «Політична думка», «Віче», «Вісник Академії правових наук України» та інші піднімають політико-правові проблеми, пов'язані з становленням конституціоналізму в Україні. Сьогодні проблемне коло політико-правових досліджень в Україні складають філософські, гносеологічні та соціологічні питання становлення нової політичної системи, нових державно-правових інститутів, місцевого самоврядування, механізмів забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина, відповідності їх міжнародно-правовим стандартам, взаємодії різних гілок влади, запланованих змін в організації та функціонуванні державної влади. Всі ці питання пов'язані з формуванням конституційного ладу. Важливо, щоб в рамках даного проблемного кола юриста тісно взаємодіяли з політологами та соціологами, оскільки потреба в політологічному і соціологічному прогнозуванні для законотворчої та правозастосовчої практики сьогодні особливо необхідна, як і чітка діагностика соціальних процесів, виявлення тенденції їх розвитку.

Міждисциплінарний підхід до вивчення політико-правових проблем об'єктивно необхідний, бо сприяє виявленню позитивних і негативних тенденцій в державно-правовій сфері. Аналіз існуючих в Україні реалій дає змогу виділити такі негативні процеси і тенденції в цій сфері, як відсутність чіткої програми розвитку державності, небажання деяких державних і громадських структур враховувати існуючі реалії, зміни в соціальній і соціокультурній сферах, волюнтаризм у розробці та реалізації надзвичайно важливих політичних і державних рішень, конфронтаційний стиль взаємовідносин між гілками влади, деякими політичними структурами. На цьому

фоні криза стала фактичною умовою зростаючого політично-го відчуження громадян від держави, що й продемонстрували останні вибори до Верховної Ради України (до речі, вона до цього часу, після року роботи, так і не сформована в повному складі). Замість розширення позицій і функцій громадянського суспільства чітко виявляється тенденція до бюрократизації. Замість системи політичної демократії, яка опосередковує взаємовідносини між суспільством і державою, маємо реальну можливість регенерації бюрократичної державності, але вже під так званим «демократичним» фасадом.

Нормативне закріплення засад конституційного ладу повинно перешкоджати бюрократизації державного управління, допомогти формуванню дієздатних структур державного суспільства, забезпеченню прав і свобод особи.

Аналіз конституційного регулювання в інших країнах СНД свідчить, що в розділі засад конституційного ладу їх основних законів встановлюються загальнодемократичні, загальноцивілізаційні цінності та інститути. В умовах дезинтеграції масової свідомості, зміни економічних, політичних та ідеологічних пріоритетів і орієнтирів зазначене має стабілізуюче значення. В засадах конституційного ладу закріплюється чітка система правових орієнтирів, є правові принципи, які закріплюють державний суверенітет, неділимість держави, демократичний статус людини, рівність перед законом, а також право на рівний захист законом, народовладдя, верховенство права, гарантії народного представництва, політичний, економічний та ідеологічний плюралізм, рівний правовий захист всіх форм власності, пріоритет загальнолюдських цінностей та прав людини додержання загальновизначених норм міжнародного права, вимог соціального захисту і безпеки громадян.

Аналіз реалій, які складаються в нашій державі, необхідність формування нової правової системи, нових політико-правових інститутів, дієздатних структур громадянського суспільства потребує, щоб на рівні головного закону держави були чітко закріплені основи конституційного ладу, що дало б змогу розвитку позитивних тенденцій в нашій країні в усіх сферах суспільного життя. На наш погляд, в новій Конституції України слід встановити: Україна є демократичною соціальною державою; людина, її права і свободи — вища цінність; Україна — унітарна держава, володіюча верховенством і повнотою влади на своїй території, самостійно реалізує свою внутрішню і зовнішню політику, захищає свою незалежність і територіальну цілісність; конституційний лад,

забезпечує законність і правопорядок; Україна поважає суверенітет і територіальну цілісність інших держав. В основах конституційного ладу слід також чітко встановити витoki, джерела і форми владних повноважень; що єдиним джерелом державної влади в Україні виступає народ, який реалізує свою владу безпосередньо або ж через представницькі органи в формах і межах, визначених Конституцією; що ніхто не має права присвоювати владу і захоплювати владу; присвоєння владних повноважень переслідується по закону. Важливо закріпити, що суверенітет України поширюється на всю територію України, і ніякі особи, угруповання не можуть нелегітимно брати на себе виконання владних повноважень. Слід встановити, що держава базується на принципі розподілу влад: законодавчої, виконавчої, судової й контрольної наглядової, що державні органи в межах своїх повноважень самостійні але повинні тісно взаємодіяти між собою, стримувати і урівноважувати один одного. Для формування правової держави в основах конституційного ладу важливо встановити положення, що держава, всі її органи і посадові особи пов'язані правом, діють, в межах Конституції і прийнятих згідно з нею законів. Слід закріпити основоположний статус Конституції в правовій системі України, встановивши, що правові акти або їх окремі положення, які не відповідають Конституції, не мають юридичної сили. Виходячи з цього, вважаємо за необхідне встановити, що Україна, визнаючи пріоритет загальноєвропейських принципів міжнародного права і забезпечуючи відповідність їм законодавства, не допускає укладення міжнародних договорів, які протирічать Конституції України.

Наше суспільство рухається до економічного, політичного і ідеологічного плюралізму — запоруки становлення демократії, прав людини і громадянина, його суспільної активності. Тому в основах конституційного ладу слід, думається, визнати, що в Україні має місце ідеологічна багатоманітність, де ніяка ідеологія не може визначатися як державна або загальнообов'язкова, визнається багатопартійність, зборюється створення і функціонування громадських об'єднань, цілі і дії яких спрямовані на насильницьку зміну основ конституційного ладу, порушення цілісності України, підрив безпеки держави, створення військових формувань, розпалювання соціальної, расової, національної і релігійної ворожнечі. Саме в розділі «Основи конституційного ладу» слід встановити основи економічної системи нашої держави, вказавши, що в Україні визнається багатоманітність форм власності і держава надає всім рівні права в проведенні

економічної діяльності, гарантує рівний захист і рівні умови розвитку всіх форм власності.

Нормативне регулювання основ конституційного ладу повинно насамперед бути спрямованим на забезпечення прав людини, формування правової держави і громадянського суспільства. Закріплення в таких основах загальнолюдських цінностей надасть змогу нашій державі рухатися шляхом демократизму, а це сьогодні найголовніше.

*Надійшла до редколегії 10.08.95.*

*В. В. ЦВЕТКОВ, академік АПН України*

### **ДЕМОКРАТИЗМ І СОЦІАЛЬНА СПРАВЕДЛИВІСТЬ — ВАЖЛИВІ УМОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИСОКОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Свобода, демократія, соціальна справедливість — це не лише гасла всього спектру політичних партій і рухів сучасної України, але й реальне життя, практика посттоталітарного суспільства. За умов, коли стара державна структура зруйнована, а економіка знаходиться у стані колапсу, коли ослаблені всі тяги механізму державного управління, коли відсутня демократична конституція, коли існує протиборство між виконавчою і законодавчою гілками влади, коли падає їх престиж і зростає апатія населення — проблема свободи, демократії, соціальної справедливості як ніколи актуальна.

Лише відданість демократичним ідеалам і принципу соціальної справедливості може врятувати українське суспільство від остаточного зруйнування. Зовсім не просто сформувати демократичну владу і відповідний апарат управління в країні, котра ніколи не жила при демократії. У населення і особливо у старої й нової бюрократії немає традицій і звички мислити й діяти в згоді з демократичними нормами й принципами.

Питання про співвідношення, взаємозв'язки демократії та державного управління належить до числа малодосліджених, а тим паче в літературі не простежений зв'язок з проблемою ефективності. Трапляються спроби ототожнення, а точніше, поглинання управління поняттям демократії або навпаки, а також інша крайність — протиставлення їх один одному. Розглянемо їх співвідношення і взаємозв'язок лише через призму соціального призначення.

Відомо, що людському суспільству як вищому типові соціальної організації іманентні владоорганізуючі процеси управління, без чого не можна цілеспрямовано функціонува-