

СУТНІСТЬ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В АСПЕКТІ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Конституція — правовий акт вищої юридичної сили в державі, фундамент державного і суспільного життя, головне джерело національної правової системи. Вона регулює основні суспільні відносини, які пов'язані з організацією державної влади, формами правління і державного устрою, з основними правами людини і громадянина, їх обов'язками, територіальним устроєм, символікою держави, володіє особливими юридичними якостями, є фактором стабільності у суспільстві, функціонування державного механізму в режимі злагоди і законності. Наявність Конституції — важлива передумова правової держави, яка базується на верховенстві права.

Виходячи з великого значення Конституції для реформування суспільних відносин в Україні на концептуально нових засадах, її ролі в становленні демократичної правової системи, важливо виявити її сутність. В літературі, як правило, під конституцією розуміють основний закон держави. Іноді її називають вищим законом. Але ж, на наш погляд, вона є і основним не тільки держави, а й суспільства. Річ в тому, що ніяка конституція не може обминути питання взаємовідносин держави, її органів з інститутами громадянського суспільства, зокрема з політичними партіями, релігійними організаціями, масовими суспільними рухами. К. Хессе, розглядаючи конституцію як «основний порядок життя суспільства», підкреслює, що вона «не обмежується державним устроєм» а охоплює також «основні устрою недержавного життя»¹.

Норми конституції впливають не тільки на динаміку реформування державних структур, а й на усе суспільство. В демократичній державі конституція має велику цінність, оскільки вона обмежує втручання держави в особисте життя людини, створює умови для формування громадянського суспільства, і насамперед для активних суб'єктів політичного процесу — політичних партій. Норми конституції пов'язані з усіма елементами політичної системи суспільства.

Неможливо виявити і зрозуміти сутність Конституції, її спрямованість, якщо оцінювати її тільки як нормативний акт, що повинен врегулювати владні відносини, правовий

¹ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 28—29.

статус різних державних структур. Конституція приймається народом шляхом референдуму або від імені народу парламентом, її приписи визначають основу правового статусу людини і громадянина, демократичні основи взаємовідносин між державою і суспільством в режимі консенсусу. Вона повинна відповідати бажанням суспільства не тільки на сьогодні, а й на майбутнє, втілювати демократичні конституційні цінності, які опробовані світовим досвідом конституціоналізму, враховувати менталітет народу, його традиції. Все це в значній мірі залежить від самої сутності Конституції, від того, чиї інтереси вона концентровано втілює: народу, відповідного класу, або ж окремого угруповання чи особи. Це проблема не тільки суто правова, а й політична.

Сутність будь-якої конституції в значній мірі залежить від того, як йшов процес її прийняття, врахування позицій різних прошарків населення, політичних сил. Це досить важливий чинник, по якому можна зробити висновок про те, наскільки легітимною, народною є та чи інша конституція. Розглядаючи в такому аспекті процес творення нової Конституції України, вважаємо необхідним підкреслити, що перший етап її обговорення був більш демократичним, оскільки перший її проект був опублікований для всенародного обговорення в офіційному виданні Верховної Ради України — «Голосі України»¹.

В результаті в Конституційну Комісію поступили 47320 пропозицій, узагальнених в 20 томах, враховано більше 6 тис. конструктивних пропозицій і зауважень, які були вказані окремими громадянами, трудовими колективами, громадськими об'єднаннями, Радами народних депутатів, вітчизняними і зарубіжними фахівцями в галузі конституційного права. При цьому було вилучено 48 статей, 188 суттєво дорацьовано, внесено нових 30 статей. Негативна оцінка проекту в цілому була вказана у 3721 випадках, зокрема, 7 обласними, 51 міськими, районними і сільськими Радами, 2580 громадянами, 16 об'єднаннями громадян².

Специфіка обговорення останнього проекту нової Конституції України заключається насамперед в тому, що його критика зі сторони певних політичних угруповань почалася, в тому числі і в «Голосі України», раніше аніж сам проект був надрукований у пресі. Це була досить своєрідна політична і правова ситуація, коли проект нормативного акту ще не опублікований, а його критика, також і в офіційному виданні парламенту, почалась. Це в деякій мірі є визнан-

¹ Голос України, 1992. 17 лип.

² Див.: Мацюк А. Каким же стал проект Основного Закона после всенародного обсуждения//Голос Украины. 1993. 5 марта.

ням того факту, що в нашій державно-правовій практиці відсутні чіткі механізми розробки й прийняття Конституції, офіційного доведення до громадськості текстів проєктів нормативних актів. В свій час фахівці Інституту законодавства Верховної Ради України підготували проєкт закону про порядок прийняття Конституції України. Але ж він не був прийнятий.

Конституція — це не тільки правовий, а й політичний документ, в якому відповідні політичні партії, інші угруповання через конституційні приписи намагаються втілити свої ідеї, погляди на владу, власність, права людини і громадянина, на державний устрій, розподіл владних повноважень між законодавчою і виконавчою гілками влади, між центром і місцями тощо. При розробці і прийнятті нової Конституції особливо висвітлюються протилежні підходи до основоположних її норм, насамперед, основ конституційного ладу різних політичних течій. Це знаходить свій прояв у бурхливих дискусіях в парламенті і за його межами. Відповідно якість пропонуємого на розгляд парламенту проєкта конституції, її спрямованість зумовлена не тільки рівнем кваліфікації її розробників, а й їх політичними переконаннями. Тому, аналізуючи проблему теорії конституції, слід враховувати, що кожному основному закону притаманні політичні, світоглядні аспекти, оскільки вона втілює відповідні політико-правові ідеологічні концепції, погляди на характер і спрямованість розбудови суспільства різних політичних угруповань.

Досить складний процес розробки і прийняття нової Конституції України, на наш погляд, обумовлений насамперед якостями конституції, яка займає особливе місце в національній правовій системі. Від других юридичних актів вона відрізняється особливим предметом правового регулювання, суб'єктами, що мають право прийняти новий основний закон, установчим характером конституційних приписів, вищою юридичною силою, її верховенством в правовій системі. Звісно, ці можливості впливу Конституції на суспільні відносини враховувались різними політичними угрупованнями. Тому й були досить різні концептуальні підходи до основоположних конституційних приписів, і жорстка боротьба за їх втілення в конституційний текст. Особливо це проявилось при розподілі владних повноважень між законодавчою і виконавчою гілками влади, Президентом.

Аналізуючи діючу Конституцію України, можна сказати, що це — особливий, установчий документ, юридично закріплюючий суверенітет, незалежність, верховенство і самостійність державної влади. Вона створює баланс державної влади, забезпечує стабільність конституційного ладу, його

належний захист, демократичний вектор розвитку соціальних процесів. Норми нової Конституції України зорієнтовані на демократичну перебудову суспільства, формування правової держави, всебічне забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Мета сучасної конституційної реформи — розбудова держави і суспільства на демократичних засадах. Поява нового Основного Закону — закономірний результат розвитку українського суспільства і держави. Кожна нова конституція в історії Українського народу узагальнювала існуючий державно-правовий досвід і наповнювала конституційно-правову практику новим змістом.

Будь-яка конституція поряд з юридичними якостями володіє соціально-політичною сутністю, яка визначається метою і завданнями конституційної регламентації суспільних відносин. В літературі є різні точки зору щодо сутності конституції, які можна звести до наступних позицій: договірна, природно-правова, теологічна, марксистсько-ленінська (класова).

Так, згідно з теорією суспільного договору в конституції відображається доля усіх членів суспільства, в ній чітко втілені правила, за якими вона будується і функціонує. Конституція — вираз суверенітету народу, прояв його єдиної волі¹. По цій теорії влада базується на згоді усіх між собою, а держава розглядається як самостійний суб'єкт владарювання. Ця теорія була обґрунтована голандським ученим Г. Гроцієм, розвинута в XVIII—XIX ст. ст. Гоббсом, Локком, Монтескьє, Руссо. Згідно із запропонованою у 1762 р. концепції Ж.-Ж. Руссо, людина народжується вільною і рівною, а уряд (держава) не є чимось природним, оскільки є конструкцією, яка впроваджується людиною, і займає (держава) відповідне місце на основі злагоди громадянського суспільства. Злагода людей — основа законності влади. А виразом цієї злагоди є суспільний договір, де кожний віддає свою особистість під вище керівництво загальної волі і тим самим становиться її учасником. Загальна воля є, на думку Руссо, загальним благом².

Виходячи з теорії суспільного договору, конституція повинна базуватися на наступних основоположних ідеях: люди рівні у невід'ємних правах; вони формують уряд, який би втілював їх загальні інтереси; уряд (державна влада) не є «природним» інститутом, але ж він необхідний для забезпечення стабільності у державі; держава повинна забезпечити

¹ Див.: Козлова Е. И., Куцафин О. Е. Конституционное право России. М., 1986. С. 50.

² Див.: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Опыт о форме Республики//Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969.

права людини; авторитет уряду, інших державних структур; залежить від того, наскільки з його діями погоджується народ; тільки влада, яка базується на злагоді, може визнаватися справедливою і законною.

Положення нової Конституції України в значній мірі виходять з договірної теорії, оскільки в її приписах закріплюється суверенітет народу, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що утвердження і забезпечення її прав і свобод є головним обов'язком держави. Встановлюється, що всі люди вільні і рівні в своїй гідності і правах. Права і свободи людини невідчужені і непорушні, вони гарантуються і не можуть бути скасовані. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи й рівні перед законом.

Теологічна теорія виходить з того, що сутність конституції в тому, що в її нормах втілюються Божі приписи людському суспільству про правила життя, а також ідея вищої соціальної справедливості, розуму¹. Впливом теологічної концепції сутності конституції можна пояснити положення преамбули Конституції, що Верховна Рада України, приймаючи Конституцію від імені Українського народу усвідомлює відповідальність перед Богом і власною совістю. В проекті Конституції Української християнсько-демократичної партії теологічний аспект досить чітко визначений в ст. 7, в якій записано: «Виходячи з засади, що всі люди, отримавши життя від єдиного творця, народжуються вільними, рівними, і в той же час унікальними істотами, і їхнє життя має високий сенс буття у всесвіті, українська держава визнає рівні для кожної особи, — незалежно від її походження, статті, раси, місця народження, переконань, рівня освіти, майнового стану... права»². Аналіз тексту цього проекту дає підстави зробити висновок, що в ньому поєднуються аспекти договірної і теологічної теорій. Тому різко відокремлювати їх не слід.

Як свідчить світова практика, конституція може бути справедливою, або несправедливою, втілювати інтереси окремих класів, політичних угруповань або ж інтересів народу в цілому. Ідея справедливості притаманна договірній, теологічній, марксистській теоріям сутності конституції. Правда, вона може трактуватися ними по-різному, і, насамперед, в різних соціальних системах.

В Конституції України знайшли відображення найважливі аспекти правової справедливості: верховенство права, вища юридична сила Конституції (ст. 8); загальнообов'язко-

¹ Див.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Вказ. праця. С. 51.

² Конституція України. Проект УХДП. Черкаси, 1995.

вість конституційних приписів, наявність механізмів захисту конституційного ладу України, його цілісності і стабільності, закріплення суверенітету народу (ст. 5); поділ влад (ст. 6); проголошення людини, її здоров'я, поваги і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3).

Вона відповідає основним параметрам справедливої конституції, оскільки не тільки проголошує принципи рівності конституційних прав і свобод її рівності всіх перед законом, а й встановлює правові механізми забезпечення цієї рівності. Справедливість забезпечується признанням і гарантуванням місцевого самоврядування, свободою інститутів громадянського суспільства, сприянням держави розвитку етнічної, культурної, мовної і релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин в Україні тощо.

Але ж люба концепція (теорія) сутності конституції (договірна, теологічна, марксистська) не обмежуються лише суто юридичним підходом. Важливим є загальносоціальний аспект, в тому числі і щодо втілення ідеї справедливості, оскільки соціальна справедливість визначається тим, в якій мірі демократичні конституційно-правові основи статусу людини громадянина втілюються на практиці. Саме такий підхід може об'єднувати договірну, теологічну і класову (марксистську) теорії, в тому числі і у висновку, що між тим, що закріплено в Конституції України і тим, що відбувається в реальності, є досить суттєві розбіжності. Ю. Шемшученко підкреслює, що «за деякими даними, сумарні доходи «верхніх» 10 відсотків населення України перевищують такі ж доходи «нижніх» 10 відсотків більше ніж у 12 разів. Для порівняння у США цей показник становить 5,5. А США називають найбільш поляризованою країною світу»¹. Різке зростання багатства у однієї частині населення і обвальне зубожіння більшості його на другому боці йде в протиріччя з демократичними постулатами сутності конституції і її призначення з точки зору договірної, теологічної, так і класової теорій.

Все це безпосередньо відноситься до питання забезпечення легітимності конституційної реформи в Україні. Вимога соціальної справедливості і ефективного реформування суспільства на демократичних засадах потребує злагоди різних політичних угруповань, прошарків населення, народу відповідно мети, напрямків, темпів, методів, результатів реформи. Якщо цього не буде, то конституційні приписи в значній

¹ Шемшученко Ю. Проблеми розбудови української державності// Право України, 1997. № 1. С. 26.

мірі не запрацюють і можна отримати не ті результати, на які розраховували при прийнятті Конституції.

Договірна і класова теорії сутності конституції не відкидають ідею історичної справедливості, яка реалізується через спадкоємність інститутів і традицій суспільного ладу, стабільність його основ і політико-правових механізмів, врахування менталітету українського народу, його досвіду державотворення. Історію державності Українського народу неприпустимо писати кожний раз з «чистого паперу», без врахування позитивного вітчизняного досвіду. Природно-правова трактовка сутності конституції виходить з того, що в ній втілюються багатовіковий досвід народу, його традиції, і саме конституції, які будуються на таких основі, володіють необхідною легітимністю і стабільністю¹. Такий підхід знайшов досить чіткий вираз у положенні преамбули Конституції, що Верховна Рада від імені Українського народу приймає Конституцію, «спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім українським народом права на самовизначення». Представники цієї школи розглядають конституцію як основний закон держави, первісний акт суверенної влади, вважають, що конституція передує «звичайним» законам, і вона покладена в основу виникнення держави. Конституція дає можливість функціонуванню держави. Тому всі органи державної влади повинні діяти в межах конституції².

Марксистсько-ленінська (класова) трактовка сутності конституції виходить з того, що даний політико-правовий документ — результат співвідношення класових сил в суспільстві. Так, П. Стучка писав: «Конституцією ми називаємо основні закони сучасної держави. Мета їх — визначити в письмовій формі співвідношення класів даної держави в даний час»³. З його точки зору, «конституційна держава — особлива, високоорганізована організація пануючого класу»⁴. З класового розуміння конституції виходили такі відомі державознавці перших років радянської влади, як Г. Гурвіч, Є. Енгель⁵.

Ці теоретичні конструкції знаходили втілення в основних законах перших років радянської влади. Так, Конституція Української соціалістичної радянської республіки, виходячи

¹ Див.: Козлова Е. И., Куцафин О. Е. Вказ. праця. С. 51.

² Див.: Бойцова В., Бойцова Л., Ломовський К. Конституционное право в российской правовой системе // Общественные науки и современность. 1993. № 6. С. 39.

³ Стучка П. Конституция Р. С. Ф. С. Республики в вопросах и ответах. М., 1922. С. 7.

⁴ Стучка П. И. Учение о государстве и Конституции РСФСР. М., 1922. С. 7.

⁵ Курциц Н. Я. Из истории науки государственного права. М., 1971,

з класового підходу, встановлювала, що ця республіка є організацією диктатури пролетаріату і експлуатуємих мас пролетаріату і біднішого селянства для перемоги над їх віковими гнобителями і експлуататорами і поміщиками. Завданням цієї диктатури є здійснення переходу від буржуазного ладу до соціалізму шляхом проведення соціалістичних реформ і систематичного подавлення всіх контрреволюційних намірів з боку заможних класів. В сфері державного будівництва конституція закріплює владу за робітничим класом і усуває від влади раніше пануючі класи.

Тим самим конституція становилася не інструментом суспільної злагоди, а правовою базою проведення репресій одних класів проти других. Це базувалося на ідеї класової сутності конституції, в основі яких було лєнінське положення: «Сутність конституції в тому, що основні закони держави взагалі і закони, що відносяться до виборчого права в представницькі установи, їх компетенція... відображають дійсне співвідношення класових сил в суспільстві»².

На класовому підході щодо сутності конституції будувалося радянське державознавство. В літературі підкреслювалося, що поява нової конституції пов'язана, як правило, з найбільш суттєвими змінами у співвідношенні класових сил в суспільстві. При цьому причинами прийняття конкретних конституцій можуть бути: а) перемога нової соціально-економічної формації і приход до влади другого класу; б) посилення або послаблення позицій різних класів в експлуаторській державі, а також угрупувань пануючого класу; в) вступ суспільства в якісно новий етап свого розвитку; зміна політичного режиму; д) сформування нової держави³. Вважаємо, що у вище перелічених чинниках, якщо відкинути суто класовий підхід, є й багато доречного. Тому не доцільно все відкидати з того, що було в теорії державного права радянських часів. А такий підхід сьогодні є. Він не конструктивний.

В сучасній літературі по державознавству підкреслюється, що конституційний механізм влади, який формується в демократичному суспільстві, є компромісом, оскільки в житті ведуть боротьбу різні політичні сили. Причому цей компроміс втілює загальну (за винятком деструктивних сил) зацікавленість вирішувати проблему влади і свободи на основі закону, а не застосування сили. Тому конституція не може функціонувати в інтересах одного, навіть дуже могутнього,

¹ Див.: Слюсаренко А. Т., Томенко М. В. Історія української конституції. К., 1993. С. 129.

² Ленін В. І. Полн. собр. соч. Т. 17. С. 345

³ Див.: Советское государственное право. М., 1985. С. 34.

класу. Конституція — втілення громадянської злагоди, вона протистоїть насильству¹.

В спорі про класовість її загальносоціальну сутність конституції, на наш погляд, праві ті автори, які вважають конституцію своєрідним суспільним (безумовно, не в юридичному, а в загальносоціальному розумінні) договором, в якому оптимально погоджені політичні інтереси різних прошарків населення. В літературі підкреслюється, що кожний клас, соціальний прошарок, територіальна, національна чи інша спільність в політичній боротьбі захищає свої соціальні інтереси, і ступінь, в якій їх вдається узгодити, одержує відображення в конституції. Без такого узгодження в суспільстві не може бути ніякого правопорядку². Сутність конституції в утвердженні загальнодемократичних засад. Вона дає можливість жити в державі як повноправним громадянам всім членам суспільства як згодним, так і не згодним з її приписами. Всім надається право в легальних формах виказувати свої погляди, відстоювати їх, визнається ідеологічна і політична багатоманітність³.

Дійсно, в конституції, неможливо врахувати інтереси всіх членів суспільства, всіх політичних угруповань. В світі немає ні одної конституції, під якою б підписалися всі громадяни відповідної держави. Безумовно, більш впливова спільність по тм чи іншим причинам (і насамперед економічм) в значній мірі визначає зміст конституції. Але ж не можна погодитись з тим, що конституція втілює тільки волю економічно пануючого класу, оскільки якби вона виражала тільки волю, наприклад, великого капіталу, то вона не змогла б бути інструментом громадянського миру, точно формулювати «правила гри» на політичній сцені, визначати такий устрій держави і влади, який би значною більшістю народу визнавався справедливим⁴.

Вважаємо, що нова Конституція України втілює загальносоціальні, загальнонародні, загальнонаціональні інтереси, суверенітет народу України, відповідає європейським і світовим стандартам, основним положенням міжнародних пактів про права людини. Незалежно від класової приналежності та інших чинників для кожного громадянина в нашій державі мають велике значення положення Конституції України: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недо-

¹ Див.: Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 71.

² Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. М., 1996. С. 43.

³ Див.: Козлова Е. И., Куцаков О. Е. Вказ. праця. С. 52.

⁴ Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. С. 43.

торканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та громадянина та її гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; в Україні визнається і діє принцип верховенства права; кожен має право на правову допомогу; права і свободи людини і громадянина захищаються судом; забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — є обов'язком держави; усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Цей перелік загальнодемократичних конституційних приписів, в яких концентровано втілена ідеологія державотворення в Україні, не є вичерпним. Але ж вони суттєво відрізняються від тих приписів, що містилися в Конституції України 1978 р., а тим більш в Конституціях УРСР 1919, 1937 рр.

Конституція України 1996 р. відповідає високим світовим стандартам конституціоналізму. Але ж це з формальної точки зору. Може й так статися, що Конституція буде існувати сама по собі, а життя піде своїм шляхом. Не буде до неї поваги, якщо її демократичні принципи, особливо щодо прав і свобод людини і громадянина, не втілюватимуться на практиці. Тому сам факт прийняття Конституції — тільки початок реформування суспільства на демократичних засадах. Відповідно втілення її приписів потребує узгодженої праці владних і самоврядних структур держави громадянського суспільства. Легітимність, народність Конституції, її демократична сутність проявляються не лише в демократичності процедури її прийняття, а насамперед в тому, як її потенціал реально «працює» на забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Надійшла до редколегії 03.03.97

О. МИРОНЕНКО, член Конституційного Суду України, чл.-кор. АПрІ України

ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ ЛИТОВСЬКО-РУСЬКОЇ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ЕВОЛЮЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Вітчизняна система представницької влади складалась поступово, протягом багатьох століть і навіть тисячоліть. Найдавніші її коріння — у протопарламентських інституціях