

**Ф. Веніславський**, кандидат юридичних наук, доцент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## **Забезпечення стабільності конституційного ладу як передумова становлення правової держави в Україні**

В умовах формування в Україні демократичної, правової держави особливої актуальності набуває проблема забезпечення стабільності та непорушності конституційного ладу і його засад. А оскільки змістом і визначальними складовими елементами конституційного ладу є найважливіші, фундаментальні положення, які визначають зміст і спрямованість усього конституційно-правового регулювання, конституційний принцип «Україна — правова держава», поза всяким сумнівом, також належить до його невід’ємних складників. Більше того, цей принцип є вихідним та базовим як для організації та функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, так і для забезпечення прав і свобод кожної людини. Таким чином, зазначені правові категорії тісно переплітаються між собою та мають суттєвий взаємний вплив.

Сутність самої ідеї правової держави полягає, насамперед, у реальному забезпеченні в державі і суспільстві дії принципу верховенства права та Конституції, в неухильному дотриманні та виконанні правових приписів, і передусім — конституційних положень, усіма суб’єктами суспільних відносин незалежно від їх правового статусу та фактичного політико-правового становища, в практичному забезпеченні та гарантуванні конституційних прав і свобод людини і громадянина, в наявності авторитетного, незалежного і неупередженого суду. Як зазначається в літературі, правова держава є визначальним і найбільш змістовним елементом панівного в сучасних розвинутих країнах типу державності, який являє собою організацію політичної влади, що заснована на визнанні та реальному забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, верховенстві права, взаємній відповідальності особи і держави<sup>1</sup>. Аналіз Конституції України свідчить, що переважна більшість положень, котрі

<sup>1</sup> Див.: Конституція України: Науково-практичний коментар. — Х.; К., 2003. — С. 12.

характеризують Україну як правову державу, містяться в розд. I Основного Закону, який, незважаючи на назву «Загальні засади», за своїм змістом та спрямованістю правового регулювання фактично закріплює саме засади конституційного ладу.

Стабільність конституційного ладу України означає постійність і незмінність головних ідей, покладених в основу конституційно-правового регулювання, а також забезпечення в процесі його розвитку правонаступництва. Тобто передумовою стабільності конституційного ладу є, перш за все, стабільність Основного Закону України, який закріпив його засади. Як слушно зазначають дослідники, «у правовій системі повинен існувати оптимальний баланс між стабільністю та динамізмом»<sup>1</sup>. Тому будь-яке реформування Конституції України, про необхідність якого сьогодні заявляють практично всі політичні сили, має здійснюватися лише у крайньому випадку, коли без цього неможливий подальший поступальний розвиток держави і суспільства, у разі очевидної недосконалості чи внутрішньої неузгодженості окремих конституційних положень, що на практиці призводить до негативних наслідків, та з неухильним дотриманням встановленої процедури і на основі правової позиції Конституційного Суду України, висловленої в низці його рішень з цього питання. Разом з тим у жодному випадку таке реформування не повинне призвести до зміни фундаментальних положень, що у своїй сукупності становлять засади конституційного ладу України, у тому числі принципу «Україна — правова держава».

Слід зазначити, що незважаючи на відносно невеликий термін використання категорій «правова держава» і «конституційний лад» у вітчизняному правовому регулюванні, вони достатньо органічно увійшли до загальноновизнаного понятійного апарату вітчизняного конституціоналізму. Більше того, в науці висловлено обґрунтовану, на наш погляд, думку про те, що саме «конституційний лад» є основною й інтегруючою категорією всієї конституційно-правової доктрини, здатною на рівні логічної форми максимально охопити всю сферу правового регулювання і наукового вивчення конституційного права<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): Монографія. – Х., 2008. – С. 165.

<sup>2</sup> Див.: Богданова Н. А. Система науки конституционного права. – М., 2001. – С. 160–161.

Останнім часом проблемами конституційного ладу та становлення правової держави переймалися такі науковці, як: Н. О. Боброва<sup>1</sup>, Н. О. Богданова<sup>2</sup>, О. П. Заєць<sup>3</sup>, В. Т. Кабишев<sup>4</sup>, В. Ф. Погорілко<sup>5</sup>, О. Г. Рум'янцев<sup>6</sup>, Ю. М. Тодика<sup>7</sup> та інші вчені-правознавці.

Оскільки взаємозалежність процесів формування правової держави і забезпечення стабільності конституційного ладу України до цього часу все ще залишається поза увагою вчених-конституціоналістів, ця проблема потребує окремого аналізу і всебічного дослідження. Про це свідчить і той факт, що сучасний етап конституційного процесу, з одного боку, супроводжується постійними дискусіями про необхідність радикального реформування змісту Основного Закону України, а з другого — відсутністю узгодженої та виваженої позиції різних політичних сил щодо напрямків та способів такого реформування. Окрім того, сучасна політико-правова практика переповнена численними фактами грубого нехтування конституційно-правовими приписами з боку посадовців різного рангу, у тому числі — й найвищого. Така ситуація призводить до приниження ролі та значення права у суспільній свідомості, сприяє поширенню явищ правового нігілізму в українському суспільстві в цілому. Не менш суттєвої шкоди процесу формування правової держави і одночасно забезпеченню стабільності конституційного ладу завдає надзвичайно велике поширення корупційних явищ практично в усіх сферах життя. Усе це переконливо підтверджує суттєву актуальність та своєчасність проведення спеціального дослідження взаємовпливу процесів формування правової держави і забезпечення стабільності її конституційного устрою.

<sup>1</sup> Див.: *Боброва Н. А.* Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. — М., 2003. — 264 с.

<sup>2</sup> Див.: *Богданова Н. А.* Понятия науки конституционного права: опыт аналитического и синтетического подходов к построению их системы // Вестн. МГУ: Серия 11: Право. — 1999. — №5. — С. 3–22; *Вона ж.* Система науки конституционного права. — М., 2001. — С. 160–161.

<sup>3</sup> Див.: *Заєць О. П.* Правова держава в Україні: концепція і механізми реалізації: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — К., 1999. — 31 с.

<sup>4</sup> Див.: *Кабишев В. Т.* Становление конституционного строя России. — Саратов, 1993. — 186 с.

<sup>5</sup> Див.: *Погорілко В. Ф.* Основы конституційного ладу України. — К., 1997. — 40 с.

<sup>6</sup> Див.: *Румянцева О. Г.* Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). — М., 1994. — 285 с.

<sup>7</sup> Див.: *Тодика Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособие. — Харьков, 1999. — 320 с.

Категорії «правова держава» та «стабільність конституційного ладу» настільки тісно взаємопов'язані, що досить часто неможливо однозначно стверджувати, яка з них є первинною та визначальною. Постійний еволюційний розвиток громадської думки призводить до формування та поширення у суспільній свідомості найбільш прогресивних ідей, концепцій, теорій, у тому числі щодо найважливіших, базових засад устрою суспільства й держави. Якщо такі ідеї знаходять підтримку широких верств населення, сприймаються різноманітними політичними силами, вони набувають значення певного суспільного ідеалу, який, у свою чергу, є однією з невід'ємних складових конституційного ладу в цілому. Приймаючи Конституцію, народ прагне до нормативного закріплення сформованого суспільного ідеалу на найвищому правовому рівні, після чого він набуває конституційної форми. Поза всяким сумнівом, такі принципи, як: народовладдя, демократія, правова держава, верховенство права, пріоритет прав людини, поділ державної влади, її обмеження правом, політична багатоманітність, тощо і являють собою сучасний суспільний ідеал українського суспільства.

Таким чином, з одного боку, закріплення на конституційному рівні і втілення в практику принципів правової держави і верховенства права є визначальною рисою і невід'ємною складовою частиною самого конституційного ладу, який можна визначити як цілісну систему політико-правових відносин і інститутів, підпорядкованих безумовним моральним і гуманістичним вимогам, що визначають устрій держави та суспільства. З другого — процес формування правової держави в Україні неможливий без забезпечення стабільності та непорушності конституційного ладу в цілому і конституційної стабільності зокрема. Адже теорія правової держави передбачає функціонування органів державної влади у чіткій відповідності до конституційно-правових положень і виключно у визначених Конституцією та законами України правових межах, безумовне дотримання проголошених прав і свобод людини і громадянина.

Як уже зазначалося, найважливішим напрямком формування в Україні правової держави в аспекті забезпечення стабільності конституційного ладу є власне забезпечення стабільності Конституції як Основного Закону і суспільства, і держави. Звичайно ж, конституція, якою б досконалою вона не була, як правило, не може залишатися незмінною протягом тривалого часу, особливо в сучасних умовах. Сьогодні світ перебуває на інформаційному етапі свого розвитку, особливістю якого є, зокрема, надзвичайно високий рівень взаємопроникнення та взаємного впливу різних цивілізаційних цінностей, у тому числі і у галузі права

та праворозуміння. Під впливом цих процесів змінюється сприйняття змісту та спрямованості конституційного регулювання і в українському суспільстві та політикумі. Однак, як свідчить історія, технічне запозичення навіть найпрогресивніших ідей та концепцій без врахування національних особливостей і традицій не призводить до якихось позитивних результатів. Так само не призводить до позитивних змін і реформування конституції без достатньої правової необхідності, без ґрунтовного та всебічного аналізу його підстав, змісту та спрямованості, з метою досягнення ситуативних і, як правило, вузькокорпоративних політичних цілей чи завдань окремих політичних сил.

Варто нагадати, що Конституція України одразу ж після прийняття в 1996 р. була достатньо високо оцінена як вітчизняними, так і західними експертами. В її зміст авторами було закладено потужний регулюючий потенціал, який би за умови наявності певних політичних традицій і хоча б якогось, навіть незначного, рівня політико-правової культури міг би забезпечити як інтенсивний розвиток суспільства і держави, так і стабільність конституційного ладу. Однак, на практиці, недостатньо чітка й однозначна урегульованість на конституційному рівні багатьох сфер суспільного життя, і насамперед системи взаємовідносин законодавчої, виконавчої гілок державної влади і глави держави, навпаки, призвела до постійно триваючого конфлікту між державно-владними інституціями, а як наслідок — до конституційно-правової нестабільності. Причому ця нестабільність породжена, насамперед, зневажливим ставленням до права як певного суспільного ідеалу з боку політиків найвищого рівня, постійним і відкритим нехтуванням конституційно-правовими приписами або ж їх використанням всупереч спрямованості правового регулювання.

Конституційна реформа 2004 р., на наш погляд, також є ілюстрацією зневажливого ставлення до права (як до суспільної цінності) і до інтересів народу як першоджерела влади. По-перше, реформа стала не наслідком глибокого та всебічного наукового аналізу недосконалостей та суперечностей конституційного тексту, їх широкого фахового обговорення, а результатом політичних домовленостей в процесі боротьби за владу і перерозподілу владних повноважень. По-друге, запропоновані зміни також не отримали скільки-небудь ґрунтовного системного експертного аналізу й оцінки фахівців-конституціоналістів. По-третє, була грубо знехтувана процедура обговорення й голосування законопроекту про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р.<sup>1</sup> Внаслі-

<sup>1</sup> Див.: *Колісник В. П.* Процесуально-процедурні аспекти проведення конституційної реформи // Конституційна реформа: експертний аналіз. – Х., 2004. – С. 63–72.

док цього поспіхом змінений Основний Закон України не лише не покращив конституційного регулювання (за незначними винятками), але й навпаки суттєво ускладнив взаємовідносини між Президентом, урядом та парламентом, що в результаті призвело до ще більшої конституційно-правової і політичної нестабільності.

У цілому слід зазначити, що вся новітня історія конституційного процесу Української держави — це перманентна боротьба за владу заради досягнення вузькокорпоративних політичних цілей. Практично в жодних закликах до реформування змісту Основного Закону не проглядаються державницькі інтереси, втім навіть пересічні громадяни розуміють, що ці процеси є лише інструментом боротьби за політичну владу, а оскільки практично всі політичні сили представляють інтереси кількох найбільших фінансово-промислових угруповань, — і засобом перерозподілу державної власності та інших економічних ресурсів держави.

Не менш суттєвою проблемою, що тісно взаємопов'язана і з побудовою правової держави, і з забезпеченням стабільності конституційного ладу, є значне поширення практики відвертого нехтування правовими приписами фактично всіма суб'єктами конституційно-правових відносин, особливо у сфері здійснення владної діяльності. Новітня українська історія переповнена прикладами прийняття неправових рішень, видання державно-владними інституціями актів із суттєвим перевищенням своїх повноважень тощо. Причому такі рішення приймаються і Президентом України, і парламентом, і урядом, і місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. До найбільш поширених прикладів, на наш погляд, можна віднести такі: а) призначення Президентом України всупереч вимог Конституції виконуючих обов'язки керівників центральних органів виконавчої влади і голів обласних державних адміністрацій; б) неодноразове застосування главою держави вето до одного й того ж закону; в) небажання парламенту тривалий час виконати конституційну вимогу і прийняти закон, який би врегулював його власну діяльність; г) прийняття парламентом явно неконституційних законів, котрі продовжують діяти протягом значного періоду часу; ґ) врегулювання Кабінетом Міністрів України суспільних відносин, що потребують відповідно до Конституції України виключного законодавчого регулювання; д) прийняття органами місцевого самоврядування незаконних рішень тощо.

Подібне відкрите нехтування правом і правовими приписами з боку владних інституцій породжує зневіру в право і справедливість і у пересічних громадян, які розуміють, що правом можна маніпулювати на свою

користь, і як наслідок — призводить до поширення корупційних явищ у суспільстві та інших правопорушень. Причому це має місце насамперед у тих галузях, в яких обертаються значні фінансові кошти: по-перше, у сфері земельних відносин — оскільки вартість землі в Україні за останні роки збільшилася в декілька разів, у переважній більшості випадків в основу переходу права власності на земельні ділянки кладуться саме судові рішення, причому, як правило, неправові; по-друге — у сфері будівництва — на сьогодні, напевне, немає жодного міста в Україні, в якому б численні факти самовільного будівництва не узаконювалися судовими рішеннями (і це не дивно, оскільки вартість нерухомості в Україні постійно зростає, а законодавче регулювання початку будівельних робіт є вкрай обтяжливим, оскільки передбачає необхідність отримання подеколи десятків різноманітних узгоджень, а тому набагато простіше в судовому порядку узаконити неправомірно розпочате будівництво). Масштаби поширення подібних явищ, на наш погляд, заважають становленню України як правової держави, являють пряму загрозу її конституційному ладу, оскільки у громадян втрачається віра у справедливість судової системи, у право взагалі.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки: а) забезпечення стабільності конституційного ладу і побудова правової держави — дуже тісно пов'язані явища, які взаємозумовлюють одне одного; б) необхідною передумовою стабільності конституційного ладу є стабільність Основного Закону, який закріпив його засади; в) реформування Конституції України має відбуватися лише у разі крайньої необхідності і з безумовним дотриманням правової процедури; г) заклики прийняти нову КУ не повинні бути засобом політичного шантажу, політичного тиску, або засобом досягнення певних політичних цілей окремих політичних сил; г) однією з визначальних ознак конституційності існуючого в державі ладу є демократичність принципів формування, організації та функціонування органів державної влади з безумовним додержанням конституційно-правових приписів; д) стабільність існуючого конституційного ладу забезпечується лише взаємоузгодженою діяльністю державно-владних інституцій у чітко визначених конституційних межах; е) для демократичної, правової держави неприпустимими є застосування будь-яких неконституційних форм і методів діяльності органів державної влади, оскільки вони суперечать існуючому конституційному порядку, порушують його стабільність; є) надзвичайно високий рівень поширення корупційних явищ в усіх сферах суспільного і державного життя на сьогодні став суттєвою перешкодою на шляху формування в Україні правової держави і загрозою стабільності існуючого конституційного ладу.