

УДК 340.15(477)“1917” А.І. Козаченко, канд. юрид. наук, доцент Полтавський факультет Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, м. Полтава

## ВИБОРИ 1917 р. ПОВІТОВИХ І ГУБЕРНСЬКИХ ГЛАСНИХ ПОЛТАВСЬКОГО ЗЕМСТВА

Актуальність дослідження земських виборів 1917 р. зумовлюється недостатнім вивченням цієї проблеми. Уперше її порушили в другій половині 80-х років ХХ ст. російські вчені В.Ф. Абрамов і Г.А. Герасименко [1; 4]. До окремих питань про ці вибори в українських губерніях зверталася І.Г. Верховцева [2]. Метою даної статті є аналіз нормативно-правової бази земської виборчої системи 1917 р. й виборів повітових і губернських гласних на матеріалах Полтавського земства.

Лютневу буржуазно-демократичну революцію 1917 р. ліберальна частина земських гласних сприйняла з надією й оптимізмом. У березні Полтавські повітові земські збори направили вітальні телеграми Тимчасовому уряду і Тимчасовому комітету Державної думи [11, с. 2]. Тимчасовий уряд Росії змушений був терміново провести демократичні вибори земських гласних, оскільки обрані в 1916 р. земства за своїм складом залишалися дворянськими, налаштованими проти проведення демократичних реформ. Земства не користувалися підтримкою населення, на них не міг спиратися у своїй діяльності Тимчасовий уряд. Великі надії на земську реформу поклала Центральна рада. Її лідери чекали від реформи українізації, демократизації й модернізації земств, створення на їх підґрунті органів місцевого самоврядування, на які у своїй регіональній політиці могла б спиратися Центральна рада [2, с. 128]. Демократично налаштована частина земців вимагала проведення дострокових виборів.

У березні 1917 р. Тимчасовий уряд створив Особливу урядову нараду, яка розробила 46 законопроектів по земській реформі [9], а 21 травня санкціонував найважливіші з них: Тимчасові правила про вибори губернських і повітових земських гласних (далі – Тимчасові правила), які вводилися у дію постановою Тимчасового уряду (далі – Постанова). Названі нормативно-правові акти Полтавське губернське земство вперше за свою діяльність оприлюднило російською й українською мовами [8]. 17 червня 1917 р. Тимчасовий уряд ухвалив Наказ повітовим земським установам про застосування Тимчасових правил (далі – Наказ). Законодавство Тимчасового уряду про вибори земських гласних мало тимчасовий характер і згідно з відділом II Постанови вибори за цими Правилами повинні були відбутися до запровадження нового земського законодавства [8, с. 1].

Досліджувані правила зберегли передбачену Положенням про повітові й губернські земські установи 1890 р. (далі – Положення 1890 р.) таку систему земських виборів, за якої повітових гласних обирали виборці (прямі вибори), а губернських гласних – повітові земські збори (непрямі вибори). Тому Тимчасові правила склалися з 2-х розділів, які врегульовували вибори повітових і губернських гласних. Розділ I окреслював виборчі права й механізм формування списків виборців, формування виборчих округів і дільниць, діяльність виборчих комісій, порядок балотування кандидатів у повітові гласні, проведення передвиборчої агітації й голосування, визначення результатів виборів, порядок їх оскарження і проведення повторних виборів. Розділ II врегульовував порядок балотування кандидатів у губернські гласні, проведення голосування й підведення підсумків результатів виборів.

Стаття 3 розглядуваних Правил надавала виборчі права чоловікам і жінкам, які досягли 20-річного віку. Виборчі права отримали військовослужбовці й державні службовці. Правила не передбачали майнового цензу, не обмежували виборчих прав за національною чи релігійною ознакою, проте зберегли ценз осілості, що засвідчувало належність виборців до територіальної громади і властиво для місцевого самоврядування. Лишалися права на участь у земських виборах ченці, психічно хворі, а також засуджені до позбавлення волі – впродовж 3-х років після завершення відбування покарання. Законодавство позбавляло виборчих прав глухонімих, що слід розцінювати як дискримінацію прав виборців за станом здоров'я [8, с. 4, 5]. У цілому ж Тимчасові правила відмовилися від низки обмежень виборчих прав, передбачених Положенням 1890 р., і значно розширили коло земських виборців.

Формувати списки виборців згідно зі ст. 13 цих Правил повинні були повітові виборчі комісії, користуючись списками, складеними під час виборів волосних гласних і гласних міських дум [8, с. 7]. За статтями 11-13 Наказу повітові земські управи завчасно мали отримати ці списки від волосних виборчих комісій і міських дум, внести до них необхідні зміни й передати до повітової виборчої комісії [3]. Списки для виборів волосних і повітових гласних не мали принципових розбіжностей, адже Тимчасовий уряд установив єдині виборчі права для земських виборців (за винятком військовослужбовців, які допускалися до волосних виборів з 18-річного віку) [1, с. 33]. Не пізніше як за 6 тижнів до голосування списки виборців мали бути оприлюднені. Виборці мали право подавати до повітових або міських управ скарги про помилки, виявлені у списках, а якщо скарга залишиться без задоволення – до губернського адміністративного суду. Глава місцевої адміністрації впродовж 5-ти днів з моменту оприлюднення списків міг їх опротестувати [8, с. 25, 26].

Тимчасові правила відмовилися від станова-куріальної системи земських виборів, але зберегли проведення виборів окремо мешканцями міст і сільським населенням [8, с. 1, 2]. Виборчі округи в містах формувалися міськими управами, а в сільській місцевості – повітовими земськими управами. Ці Правила й Наказ установили наступні вимоги до формування виборчих округів: а) на території повіту виборчий округ мав складатися максимум з 5-ти суміжних волостей; б) від кожного округу потрібно обирати не менше 5-ти гласних; в) виборців в округах повинно бути приблизно порівну; г) за необхідності повітова управа могла прийняти рішення про поділ виборчих округів на дільниці [8, с. 6, 24]. Такий принцип формування виборчих округів пропонували депутати Державної думи в 1912 р. [16, с. 117].

До складу окружних виборчих комісій входили голова і 3 члени комісії, яких призначали повітові земські управи. До комісії міг бути включений представник від повітових гласних – виборщиків, які висували свій список кандидатів. Відповідно до ст. 17 Наказу виборчі комісії мали розпочати свою роботу не пізніше як за 2 тижні до дня голосування [8, с. 27]. На них поклалися наступні функції: а) уточнення списків виборців; б) отримання від виборщиків списків кандидатів; в) підготовка й ведіння документації; г) забезпечення порядку під час голосування; д) підрахунок голосів і передача документів до повітової земської управи [8, с. 10, 27].

За ст. 26 Тимчасових правил кандидати по міських і сільських округах могли балотуватися на виборах повітових гласних тільки за списком, який складали виборщики. Списки формувалися за партійною, громадською, професійною чи іншою

ознакою. Виборщики подавали їх голові окружної виборчої комісії не пізніше як за 10 днів до голосування [8, с. 11, 12]. Кандидати письмово засвідчували свою згоду на балотування. Їх список мусли підписати не менше як 10 виборщиків. Виборча комісія присвоювала цим спискам порядкові номери і не пізніше як за 7 днів до голосування оприлюднювала їх [8, с. 27, 28]. Отже, законодавство Тимчасового уряду впровадило нову для Росії пропорційну систему виборів повітових гласних. Проте це не стало несподіванкою для земців, адже ще в 1907 р. урядова комісія розробила проект, який передбачав пропорційну систему земських виборів [16, с. 112]. Згідно зі ст. 30 Тимчасових правил вибори повітових гласних у містах проводилися за мажоритарною системою, якщо місто обирало менше 3-х гласних [8, с. 12]. За розписом числа гласних Полтавської губернії таким містом був лише Глинськ Роменського повіту [8, с. 38].

Як і раніше, вибори проводилися шляхом таємного голосування, але Тимчасові правила змінили цей спосіб. Якщо за земськими Положеннями 1864 р. й 1890 р. воно відбувалося за допомогою спеціальних кульок, то за ст. 31 цих Правил воно мало здійснюватися “виборчою запискою” – бюлетенем. Законодавство детально визначало його форму й вимоги до його заповнення. Уперше було передбачено використання кабінків для таємного голосування. Під час цієї процедури виборець вручав свій бюлетень голові виборчої комісії, який, переконавшись у його достовірності, особисто опускав його до виборчого ящика – урни [8, с. 12, 13]. Необхідність такої перевірки законодавець обґрунтував тим, що значна частина виборців не мала необхідної освіти, а статті 31-33 Наказу встановлювали досить високі вимоги до заповнення бюлетеня [8, с. 32]. Незважаючи на те, що він мав бути поміщеним у конверт, такий порядок голосування дає підстави сумніватися в дотриманні таємниці голосування.

Наказ детально регламентував (наводив приклади проведення підрахунків) підведення підсумків голосування за пропорційною системою. Число голосів, поданих виборцями по кожному зі списків, необхідно було перемножити на число повітових гласних від виборчого округу й поділити на загальну кількість використаних бюлетенів. Отриманий результат указував, скільки кандидатів за списком слід вважати обраними [8, с. 15, 35-37]. Упродовж 2-х днів окружна виборча комісія передавала документацію про результати виборів повітській земській управі, яка складала остаточний список новообраних гласних [8, с. 16].

Проведення передвиборчої агітації законодавство регламентувало доволі поверхово. За ст. 25 Наказу в день виборів агітація (роздача брошур, розвішування плакатів, проголошення промов) заборонялася в приміщенні, де проходило голосування, й навколо нього [8, с. 30]. Але в інших місцях на території виборчого округу агітацію заборонено не було, що слід розглядати як прогалину в законодавстві.

На підставі статей 43 і 44 Тимчасових правил глава місцевої адміністрації впродовж 7-ми днів або виборці впродовж 10-ти днів могли оскаржити результати виборів у губернському адміністративному суді, а його постанову – в Сенаті впродовж місяця з дня її оголошення. Якщо адміністративний суд або Сенат визнає вибори по округу недійсними, повітова земська управа в місячний строк повинна організувати проведення повторних виборів. Якщо адміністративний суд або Сенат визнає недійсними вибори окремих гласних, повітова земська управа має виключити їх зі списку гласних і занести до числа обраних наступних кандидатів за виборчим списком [8, с. 17-19].

Наказ Тимчасового уряду визначав чисельність повітових гласних, які обиралися від міських поселень і від сільської місцевості. Число гласних від повітових міст налічувало від 3-х до 8-ми осіб, від сільської місцевості – від 44 до 55 осіб [8, с. 37, 38]. Як бачимо, на виборах повітових гласних законодавство надавало значну перевагу селянам.

Розділ II (статті 52-57) Тимчасових правил передбачав вибори губернських гласних повітовими земськими зборами за пропорційною системою виборів [8, с. 19-21]. Не пізніше як за день до виборів повітові гласні (виборщики) подавали голові повітових зборів списки кандидатів у губернські гласні. Число кандидатів у списку не могло перевищувати число губернських гласних від повітового земства. Списки засвідчували своїми підписами не менше 5-ти виборщиків. Голосування й підрахунок голосів проводилися у спосіб, аналогічний тому, що використовувався при виборах повітових гласних.

Постанова Тимчасового уряду у п. 2 відділу II містила перелік міст, які прирівнювалися до повітових земств (вони повинні налічувати не менше 50 тис. мешканців) і мали право обирати губернських гласних. На території Полтавської губернії такими містами були Полтава й Кременчук [8, с. 1, 2], населення яких обирало по 3 губернських гласних [8, с. 38].

Імовірно, орієнтуючись на досвід виборів губернських гласних у минулому, коли такі вибори мали формальний характер, законодавство Тимчасового уряду не передбачало механізму оскарження результатів виборів і проведення виборів повторних.

За Наказом до Полтавських губернських зборів необхідно було обрати 94 гласних [8, с. 37, 38]. (Для порівняння: Положення 1864 р. передбачало 100 гласних, 1890 р. – 62 [10, с. 377], а згідно зі змінами до земського законодавства 1915 р. – 95 гласних [7, с. 1-4]).

Строк каденції повітових і губернських гласних, відповідно до ст. 2 Тимчасових правил, як і в минулому, становив 3 роки. Однак названа стаття вказувала, що гласні обираються до 1 лютого 1919 р. – на половину строку каденції [8, с. 4], що пояснювало тимчасовим характером дії законодавства Тимчасового уряду.

Таким чином, тимчасове законодавство про вибори повітових і губернських земських гласних загалом було достатньо досконалим і демократичним, хоча й мало окремі недоліки. Його схвально сприйняла переважна частина земських діячів.

16 березня 1917 р. Полтавська губернська земська управа затвердила Положення про губернський і повітові громадські комітети, що поклато початок реформам місцевої влади й самоврядування на території губернії [5, арк. 38]. Першого квітня Тимчасовий уряд звільнив з посади останнього полтавського губернатора Р.Г. Моллова й призначив на посаду губернського комісара голову Полтавської губернської земської управи С.С. Іваненка [11, с. 86]. А 5 квітня губернський комісар отримав циркуляр МВС про підготовку до проведення демократичних виборів до міських і земських органів самоврядування [5, арк. 28].

23-25 травня повітові земства провели надзвичайні збори, на яких відбулися дострокові вибори голів зборів і членів повітових управ. Полтавські повітові земські збори обрали головою зборів Я.М. Стенька і провели вибори нового складу управи, яку очолив О.П. Янко [12, с. 8]. Збори обрали гласними 3-х представників від Полтавської Ради робітничих і солдатських депутатів, що не було передбачено законодавством, і достроково переобрали губернських гласних [12, с. 4, 5]. Загалом же, повітові земства обрали губернськими гласними 133 особи [6, с. 1-4].

У червні 1917 р. відбулися позачергові губернські земські збори, які усунули з посади голови зборів предводителя губернського дворянства М.І. Герцевіца й обрали на цю посаду Я.М. Стенька; також були обрані 3 його заступники. Збори роз-

пустили губернську управу і провели вибори нового складу управи, головою якої було обрано В.С. Кияниціна, а його заступником – М.Д. Токаревського [6, с. 16]. За прикладом Центральної Ради Полтавські губернські земські збори ухвалили рішення про кооптування 5-ти представників від Ради робітничих і солдатських депутатів з правом вирішального голосу. Але коли Рада в ультимативній формі поставила вимогу про кооптування 8-ми своїх представників, земство відмовило їй у представництві [6, с. 7], що говорить про несприйняття земством ліво-радикальної ідеології. З політичної точки зору, перевибори голів земських зборів, управ і губернських гласних були цілком виправдані: адже за своїм складом земства були дворянськими, а значить, не могли забезпечити проведення майбутніх демократичних виборів волосних і повітових гласних.

Згідно із законодавством Тимчасового уряду вибори волосних гласних потрібно було провести в серпні, а повітових і губернських – у вересні 1917 р. Але на літо 1917 р. Уряд втратив реальну владу на території українських губерній і не міг забезпечити проведення виборчої кампанії. Центральна Рада й Генеральний секретаріат декларували свою підтримку земського самоврядування, проте жодних практичних дій стосовно проведення виборів не здійснювали. Отже, увесь комплекс питань, пов'язаних з підготовкою й проведенням виборів, у тому числі і їх фінансуванням, земства повинні були вирішувати самостійно за умов глибокої політичної й соціально-економічної кризи.

У правових джерелах збереглася інформація про проведення виборів на території Полтавського повіту, під час підготовки до яких повітова управа створила окружні виборчі комісії й поділила територію повіту на 5 виборчих округів. Формування останніх провадилося з огляду на кількість волостей (а їх налічувалося 20) і число земських виборців – мешканців окремих волостей. До складу виборчих округів було включено від 3-х до 5-ти суміжних волостей. До окружних виборчих комісій виборщики подали лише 2 списки виборців – від Селянської спілки й від хліборобів-власників. У перебігу виборів переконливою перемогою отримали представники Селянської спілки – 54 місця в повітових земських зборах. Хлібороби-власники здобули лише 2 місця [13, с. 2, 3]. До повітового земства не було обрано жодної жінки, що свідчить про консерватизм земських виборців.

У Миргородському повіті кандидати балотувалися по 4-х списках. Найвпливовішими з кандидатів були представники Селянської спілки й Української партії соціалістів-революціонерів. Переважну більшість земських мандатів (32 з 50) отримала Селянська спілка [15, с. 2]: майже всі гласні, обрані до Лубенського повітового земства, були її представниками [14, с. 17, 18]. Такі результати повітових земських виборів були цілком прогнозовані, адже на той час ця Спілка була найвпливовішою громадською організацією на Полтавщині [14, с. 17]. Але балотувалися у гласні за її списком, як правило, заможні селяни-фермери, що викликало незадоволення сільської бідноти і стало причиною низької активності виборців. В окремих волостях спалахували селянські виступи, які загрожували зривом виборчої кампанії. Проти участі населення в земських виборах агітували військовослужбовці, зокрема дезертири [2, с. 129], колишні царські чиновники, тобто ті, хто чинив опір будь-яким суспільним новаціям. Земським виборам протидіяли Ради робітничих і солдатських депутатів, які активізувалися на території Полтавщини й намагалися перебрати на себе функції органів місцевого самоврядування. Щойно створена земська міліція виявилася не здатною забезпечити належний правопорядок під час виборів, проведення яких ускладнювалося низьким рівнем правової культури населення, а в окремих випадках – і відвертим нігілізмом, що викликало різноманітні порушення чинного законодавства.

У результаті проведених виборів склад повітових земських зборів уперше за всю історію земства обновилося на 80-90%. Із дворянських вони перетворилися на селянські, що, на думку В.В. Осипова, є підставою для висновку про фактичне збереження станового характеру земств [9]. Але найважливішим результатом земських виборів на території Полтавської губернії, як слушно вважає В.Я. Ревегук, стало те, що з приходом до земств представників Селянських спілок – українських національних громадських організацій – відбувається їх українізація. Земські установи із загальноросійських почали перетворюватися на українські органи місцевого самоврядування [14, с. 18].

У жовтні 1917 р. відбулися перші урочисті засідання новообраних повітових земських зборів, під час яких було проведено вибори членів повітових управ і губернських гласних. Полтавські повітові земські збори з 14 кандидатів до повітової управи шляхом таємного голосування за допомогою кульок обрали семеро осіб. Головою управи було обрано Я.М. Стенька, який на цей час обіймав посаду повітового комісара Тимчасового уряду. Згідно зі ст. 53 Тимчасових правил свій список кандидатів у губернські гласні від Полтавського повіту могла висувати лише Селянська спілка, якою й було обрано губернських гласних. Переважно представників від цієї Спілки обрали губернськими гласними й від інших повітових земств. Полтавське губернське земство, яке раніше за своїм складом було виключно дворянським, повністю оновилося й на 64 % стало селянським. Джерела, які кидали б світло на вибори Полтавськими губернськими земськими зборами їх президії зборів і губернської управи, автору цієї статті виявити не вдалося.

Таким чином, незважаючи на складну політичну й соціально-економічну ситуацію, Полтавське земство спромоглося провести вибори в 1917 р. Однак упроваджена Тимчасовим урядом пропорційна система виборів в результаті низької політичної культури виборців й відсутності досвіду політичної діяльності виявилася неефективною. Участь у виборах фактично однієї громадської організації – Селянської спілки – свідчить про їх псевдодемократичний характер. Але вони спровокували українізацію й демократизацію губернського й повітових земств за рахунок залучення до їх складу представників від селян. Проте у професійному плані новообрані земства помітно поступалися попередньому складу, що стало однією з причин деградації земського самоврядування.

**Список літератури:** 1. *Абрамов В.* Земская избирательная система // Родина. – 1992. – №11-12. – С. 30-33. 2. *Верховцева І.* Земський проект Центральної Ради: сутність, умови реалізації, результати // Революції в Україні у ХХ-ХХІ ст.: співзвуччя епох: Матер. І Міжнар. наук. конф. – О., 2005. – С. 126-131. 3. Временное положение о волосном земском управлении // Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт: Сб. документов (1864-1917 гг.). – М., 1998. 4. *Герасименко Г.А.* Земское самоуправление в России. – М.: Наука, 1990. – 264 с. 5. Державний архів Полтавської області. – Ф. 772. – Оп. 1. – Спр. 3. 6. Журнали позачергового Полтавського губерніяльного земського зібрання черв. 22-23 р. 1917. – Полтава: Друк. І.Л. Фрішберга, 1917. – 28 с. 7. Журнали Полтавського губернского земского собрания 52-го очередного созыва 1917 г. – Полтава: [Б., и.], 1917. – 311 с. 8. Закон і наказ про вибори у повітове і губернське земство. – Полтава: Друк. І.Л. Фрішберга, 1917. – 38 с. 9. *Осипов В.В.* Земства Европейского Севера России в 1917-1920 гг. (на материалах Архангельской и Вологодской губерний): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Архангельск, 2000. 10. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. – Спб., 1893. – Собр. 3. – Отд. 1. – Т. X. – № 6927. – С. 367-399, 493-511. 11. Полтавщина: влада на історичних паралелях. – Полтава: Вид-во АСМІ, 2005. – 392 с. 12. Постановлення надзвичайних земських зборів 11 бер. та 23-25 трав. 1917 р. Полтавське повітове земство. – Полтава: Друк. Д. Підземського, 1917. – 28 с. 13. Постановлення урочистих земських зборів жовтня 15-16 1917 р. Полтавське повітове земство. – Полтава: Друк. Д. Підземського, 1917. – 31 с. 14. *Ревегук В.* Полтавщина в добу Української революції 1917-1920 рр. – Полтава: Вид-во АСМІ, 2002. – 188 с. 15. Список повітових земських гласних і кандидатів // Полтав. губерні. ведомости. – 11 окт. 1917 г. – С. 2. 16. *Шутов А.Ю.* Политические дискуссии о земской избирательной системе в России начала XX века // Вест. МГУ. – Сер. 12: Полит. науки. – 1998. – №6. – С. 103-119.

Надійшла до редакції 23.09.2007 р.

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, принципові 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 коло 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.*