

РОЛЬ КОСТИТУЦІЇ І КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У ЛЕГІТИМАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 2(37), с. 103–107

Конституція є основою легітимності публічної влади, і важливо зазначити, що дотримання конституції чинною владою є запорукою визнання її суспільством справедливою, законною та доцільною, гарантією стабільності політичного режиму, що функціонує на основі конституціоналізму.

Наразі у теорії держави і права вважається незаперечним фактом те, що легітимність найповніше реалізується лише в умовах демократичної, правової держави. Тобто йдеться про таку державу, в якій публічна влада, і насамперед законодавча, формується демократичним шляхом, яка має суспільну легітимність, функціонує на основі демократичних процедур і може забезпечити демократичний порядок, передусім дотримання прав та свобод людини. У цьому контексті особливої наукової значущості та актуальності набуває питання взаємозв'язку між процесом конституційного розвитку (становлення системи конституційного законодавства) і процесом легітимзації державної влади.

Як відомо, у демократичній, правовій державі вся повнота влади належить народу, який наділений можливістю активно впливати на хід державно-правового і політичного життя країни, в тому числі на процес законотворення. Лише у такій державі суб'єкт і об'єкт владних відносин правовим способом зливаються в єдине політичне ціле. Як слушно зазначає С. Котляревський: "Конституційна держава знищує або принаймні пом'якшує відмінність між владарюючими і підвладними, і намагається створити з перших і других єдине організоване політичне ціле" [1, 11]. У правовій демократичній державі гармонійно поєднуються право і демократія,

оскільки саме право стає результатом народного волевиявлення. Тобто відбувається легітимация права через всенародне прийняття фундаментальних законодавчих актів, якими в сучасному світі постають конституції. Дослідження специфіки функціонування конституцій у демократичних державах дає підстави, на думку О. Скрипнюка, зробити висновок, що конституція постає водночас основним законом держави й суспільства і формою вираження права як загально-суспільного уявлення про справедливість [2, 48–64]. У демократичній, правовій державі конституція є водночас результатом суспільної легітимзації та основою дієвого механізму подальшої легітимзації дій чинної влади. Структура процесу легітимзації передбачає наявність таких основних елементів, як суб'єкт, об'єкт, процедури, принципи та гарантії забезпечення легітимності публічної влади. Ці елементи перебувають у постійному зв'язку і взаємодії між собою, кожен із них сприяє функціонуванню всієї системи. В юридичній літературі такі системи часто називають механізмами. У демократичній, правовій державі механізм легітимзації державної влади закладений у конституції. Це дає підстави говорити про конституційно-правовий механізм легітимзації державної влади, під яким слід розуміти закріплену в конституції та законодавстві систему прин-

ципів, гарантій, які забезпечують її легітимність, форм правового контролю суспільства за публічною владою. Конституція не лише легалізує діяльність органів влади, зокрема, встановлює їх функції та повноваження, шляхи взаємодії між цими органами, процедуру набуття чинності та припинення їх повноважень тощо, а й легітимізує її, через те що визначає народ головним суб'єктом владарювання, межі діяльності державної влади, форми контролю громадян за нею. Конституція і сама є основою легітимності чинної влади у такій державі.

Історія світового конституціоналізму є яскравим свідченням того, що конституція в будь-якій державі, що претендує на статус правової та демократичної, — це насамперед акт установчої влади народу, яка є первинною щодо так званих установлених влад, до яких з-поміж інших належить і законодавча влада. Серед юристів панівною на сьогодні є думка про те, що конституція є вираженням спільної волі народу, який формує чи модернізує свою державність для досягнення спільних цілей. Отже, будучи, по суті, продуктом суспільних відносин, конституція завжди відображає цілі та очікування людей. Правова теорія знає щонайменше два підходи до розуміння соціальної сутності конституції. Відповідно до першого — конституція є юридичним актом, що виражає реальну розстановку сил у класовому суспільстві. Одним із перших цю думку висловив Ф. Ласаль: “Конституція країни — це фактичне співвідношення сил, існуючих у країні, писана конституція лише тоді міцна і має значення, коли є точним вираженням реальних співвідношень суспільних сил” [3, 9]. Таке розуміння соціальної сутності конституції не можна вважати безпідставним, адже в багатьох випадках виникнення конституцій супроводжує соціально-економічна, політична, міжнаціональна боротьба. Звісна річ, що конституція підпадає під вплив ускладнюючих її зіткнень та суперечностей. Водночас класове розуміння сутності конституції за природою є регресивним, оскільки апіорі суперечить ідеї правової демократичної держави. Більше того, конституція взагалі неможлива, якщо

суспільство не готове до миру, який є результатом консенсусу. Тому представники іншого підходу щодо розуміння сутності конституції, які становлять на сьогодні більшість учених-конституціоналістів, погоджуються з тим, що конституція повинна проявлятися не в реєстрації результатів політичної боротьби — перемозі однієї частини населення над іншою, а в юридичному закріпленні узгоджених інтересів та волі всіх тих соціальних груп, у тому числі етнічних, які через історичні умови стали єдиним народом спільної для них держави. Конституція як джерело легітимності влади у такій державі є результатом громадянського миру та суспільного консенсусу, соціальної солідарності. Принагідно згадаємо, що ще відомий французький правознавець Л. Дюгі у другій половині ХІХ ст. висловлював думку про те, що конституція має бути втіленням ідеї соціальної солідарності, яка є універсальним законом розвитку суспільства і будь-який закон набуває обов'язкову силу не завдяки волі правителів, а завдяки його відповідності праву соціальної солідарності [4, 70].

Отже, конституція є результатом консенсусу між людьми. Консенсус — це та необхідна опора, без якої конституціоналізм стає неможливим і залишається лише красивою ідеєю. У цьому контексті слушною є думка Г. Оберойтера, який зазначає, що жити за конституцією — означає, насамперед, мати волю й здатність знаходити консенсус та проводити державну інтеграцію [5, 86]. У суспільстві, продовжує свої міркування Г. Оберойтер, де існує багатокультурність або бікультурність, де існують етнічні розбіжності, де є національні меншини, що хочуть бути почутими та вимагають урахування їхньої думки, ця воля до консенсусу має виходити на перше місце — як воля до конституції. Скрізь, де існують складнощі з багатокультурністю чи бікультурністю або ж із етнічними розбіжностями, важливими є кроки зі ствердження консолідуючих структур, а не намагання посилити конфлікт — чи на периферії, чи в центрі. Актуальним на сьогодні є пошук такої організації державного правління, яка б дала можливість брати участь

у формуванні та функціонуванні публічної влади всім існуючим етносам. Суспільний консенсус є результатом залучення до політичного дискурсу якомога більшої кількості людей, незалежно від їх національного та соціального походження, релігійних чи інших переконань, статі та кольору шкіри. Це стосується також процедури прийняття чи внесення змін до конституції. Як ми зазначали, конституція є актом установчої влади народу і тому його політична воля в цьому питанні є першочерговою.

Необхідно сказати, що не лише прийняття конституції, а й зміни до неї мали б передбачати проведення референтного опитування думки громадян щодо цього питання. Тим паче, якщо це стосується зміни форми державного правління. Лише народ знає, якими мають бути конституція та конституційні закони. На цьому, зокрема, наголошує Ю. Габермас, який зазначає, що формалізація волі народу, надання їй загальнообов'язковості потребує трансформації влади як панування у такий спосіб, коли сам народ дає собі закони. Це стосується і демократичної процедури прийняття конституції. У демократичній державі, як зазначає Ю. Габермас, конституція виражає формальний консенсус [6, 216]. Таке розуміння природи конституції є актуальним на сьогодні для України, зокрема, в контексті обговорення питання про участь громадян у прийнятті змін до Основного Закону. Однак конституція є не лише результатом консенсусу та демократичної легітимації, а й сама виконує функцію консолідації та легітимації публічної влади у правовій демократичній державі. Так, на думку В. Чиркіна, участь населення у підготовці та прийнятті конституції надає легітимність існуючим порядкам [7, 320]. У державі, в якій принципи верховенства права, прав людини та народовладдя стають загально визнаними цінностями, конституція є основою консенсусу та легітимності публічної влади. Конституція як джерело консенсусу всередині влади передбачає, що всі політичні сили в державі беруть на себе зобов'язання, по-перше, дотримуватися зазначених вище конституційних принципів, по-друге, визнавати обов'язковість самої

конституції. Конституція — це нормативний акт, що визначає насамперед правові основи суспільного та державного ладу. Суспільний та державний лад у правовому сенсі — це те, чого не можна позбутися, те, без чого неможлива свобода та консенсус. Конституція регулює політичний процес і встановлює правові межі функціонування публічної влади. Нерозуміння цього неминує призводить до негативних наслідків трансформації права в політику. Саме на цю негативну сторону конституційного процесу вказав Т. Маркерт, проаналізувавши політичну ситуацію в Україні. Очевидно, саме через те склалася традиція, відповідно до якої кожен новообраний глава держави намагається запропонувати власну редакцію Основного Закону держави.

Конституція у демократичній, правовій державі — це не результат політичних дискусій та компромісів, а, як підкреслив Г. Геллер, вона — детермінанта, тобто визначальна сила цих дискусій, що забезпечує незалежність від політичних випадковостей і від політичного свавілля, що захищає суспільний та державний лад. Конституція не є законодавчим актом, який закріплює владні повноваження якоїсь однієї політичної сили і тим паче однієї особи, навіть президента держави. Поважати конституцію — означає вміти обмежити власні наміри та інтереси, пожертвувавши ними заради загальносуспільного блага. Отже, конституція є основою легітимності публічної влади, а це означає, що її дотримання чинною владою є запорукою того, що суспільство визнаватиме таку владу справедливою, законною та доцільною. А це є гарантією стабільності будь-якого політичного режиму, який функціонує на основі конституціоналізму. Виходячи з цього, конституція поряд з іншими функціями виконує функцію легітимації державної влади, яку можна простежити на трьох рівнях. Установлення конституційних органів влади і закріплення їх повноважень є статусною легітимацією. Конституція може встановлювати принципово нові органи державної влади або знову легітимізувати раніше існуючі органи з оновленим статусом чи зміненним обсягом повноважень.

Другий рівень легітимації державної влади — це процедурна легітимація, яка проявляється під час різноманітних способів формування органів державної влади, передбачених конституцією. Процедурна легітимація може бути заснована на виборах, призначенні та конкурсі. Для законодавчих та представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, формування яких відбувається на основі виборів (всезагальних, рівних, прямих, вільних, шляхом таємного голосування), процедурна легітимація спирається на принцип абсолютної чи відносної більшості, а також на пропорційне врахування голосів виборців, якщо застосовується пропорційна виборча система. Через всезагальні та прямі вибори заміщається посада і Президента України, який отримує загальнонаціональний мандат безпосередньо від народу. Для органів виконавчої та судової влади характерним є застосування принципу призначення. Принагідно зауважимо, що процедурна легітимація в Україні потребує істотного реформування у напрямі більшої прозорості, доступності та контрольованості. У європейській практиці функціонування правових демократичних держав процедурна легітимація не обмежується лише формуванням органів державної влади та місцевого самоврядування, а й застосовується під час обговорення та прийняття важливих нормативних актів, у тому числі конституції. Так, конституційного закріплення набули такі форми громадянської участі в законотворенні, як народні законодавчі ініціативи, дорадчі опитування громадян, народні вето тощо. У цьому контексті слушною є думка Ю. Габермаса про те, що лише процедурні умови демократичного створення правових статутів забезпечують легітимність прийнятого закону. Перспективи подальшого розвитку України як правової демократичної держави також пов'язані з урізноманітненням форм участі громадян у демократичному процесі та їх конституційно-правовому забезпеченні.

Третій рівень функції легітимації конституції є найскладнішим і вимагає чітких орієнтирів для розуміння і реалізації. Це — функціональна легітимація державної влади, яка

передбачає певні вимоги до змісту діяльності органів влади та вищих посадових осіб держави. Вона вимагає систематичної змінюваності влади та її підконтрольності громадянському суспільству. Політичний контроль за державною владою є неодмінною умовою її легітимності, тому потребує конституційного закріплення. Лише контрольована державна влада має перспективи бути справедливою та ефективною. На сучасному етапі український конституціоналізм відчуває найбільші труднощі у сфері функціональної легітимності влади у зв'язку з низьким рівнем забезпечення прав та свобод людини і громадянина, а також недостатньою ефективністю реалізації соціальних функцій держави. Функція легітимації конституції реалізується через дотримання конституційних принципів. Конституційні принципи легітимності державної влади — це відправні засади, незаперечні вимоги, висунуті до формування та функціонування державних органів із метою чіткого визначення їх повноважень та спрямування діяльності на забезпечення як особистих, так і громадянських прав. Це своєрідна система координат, в рамках якої розвиваються правовідносини між публічною владою та громадянським суспільством, і водночас вектор, який визначає напрям їх розвитку. Конституційні принципи легітимності державної влади визначають правила організації та функціонування як державної влади, так і процес її взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження можемо стверджувати, що, по-перше, конституція як джерело консенсусу всередині влади передбачає, що всі політичні сили в державі беруть на себе зобов'язання: а) дотримуватися конституційних принципів, б) визнавати обов'язковість самої конституції. Все це дає підстави говорити про те, що конституція та конституційне законодавство є основою легітимності як організації, так і функціонування органів державної влади, а також їх взаємодії з громадянським суспільством. По-друге, конституційні принципи мають легітимний характер, якщо вони з'явилися на основі

певної конституційної традиції, мають універсальний характер і визнаються всіма членами громадянського суспільства. На таких принципах формуються конституції правових демократичних держав, вони також закладені в основу Конституції України. До останніх, насамперед, належить: принцип народного суверенітету, правового захисту прав та свобод людини і громадянина, верховенства права, поділу функцій державної влади, взаємної відповідальності держави та особи. По-третє, важливість конституції та конституційного законодавства полягає у тому, що конституція не лише легалізує діяльність органів влади, зокрема, встановлює їх функції та повноваження, шляхи взаємодії між цими органами, процедуру набуття чинності та припинення їх повноважень тощо, а й легітимізує її, через те що визначає народ головним суб'єктом владарювання, межі діяльності державної влади, форми контролю громадян за нею.



Література

1. Котляревский С. А. Конституционное право. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. — М.: Зерцало, 2004. — 392 с.
2. Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. — К.: Акад. прав. наук України, 2005. — 168 с.
3. Лассаль Ф. Сущность конституций // Сочинения. — СПб.: Б.И., 1908. — Т. 2. — 462 с.
4. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Пер. А. Яценко, В. Краснокутского, Б. Сиromятникова; предисл. П. Новгородцева. — М.: Типогр. Т-ва И. Д. Сытина, 1908. — 957 с.
5. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. — Чернівці: Рута, 1998. — 484 с.
6. Габермас Ю. Демократия, разум, нравственность. Московские лекции интервью. — М.: Издат. центр "Академия", 1995. — 176 с.
7. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. — М.: Норма, 2005. — 320 с.

Відзначено специфічну роль конституції та конституційного законодавства в процесі легітимації державної влади у демократичній і правовій державі, доведено зв'язок між утвердженням конституціоналізму та формуванням надійних правових механізмів легітимації публічної влади.

Отмечена специфическая роль конституции и конституционного законодательства в процессе легитимации государственной власти в демократическом и правовом государстве, доказана связь между утверждением конституционализма и формированием надежных механизмов легитимации публичной власти.

Specific role of the Constitution and constitutional law in the process of legitimation of state power in a democratic and legal state is pointed out, relationship between strengthening of constitutionalism and the formation of a reliable legal mechanisms for legitimizing public authority is proved.

Надійшла 12 лютого 2013 р.