

ОСНОВНІ МОТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

За умови останніх трансформацій Основного Закону України, наразі суттєво загострилася проблема його реформування. З одного боку, це пояснюється низкою суб'єктивних причин. Скажімо, як зазначає В.Таций, «так сталось, що прийнята 8 грудня 2004 р. конституційна реформа не була повністю науково обгрунтована і, що найголовніше, не вирішила основного завдання – усунути дуалізм в управлінні виконавчою владою. Таке поспішне реформування спричинило сплеск гострих протистоянь на вищому владному рівні. Отже, сьогодні назріла потреба в системному оновленні правового регулювання конституційного ладу України» [8, с. 13]. З іншого ж боку, така потреба зумовлена також рядом цілком об'єктивних обставин, пов'язаних насамперед з динамікою суспільно-політичного життя та відповідним утвердженням у ньому таких нових реалій, котрі вже не вписуються в контекст існуючих нормативних схем. Адже правова дійсність змінюється не

лише під впливом вироблених людством норм, покликаних стати деонтологічною основою її регулювання; вона окрім цього виявляє ще й власні самоорганізаційні властивості, ігнорування яких призводить до різкого зниження ефективності останнього. Тож, починаючи з 2005 року, усі подальші спроби здійснення конституційно-правової реформи, «яка супроводжувалася перманентними політико-правовими кризами, свідчать про переконливість наукової розробки проблем, пов'язаних із: формуванням новітньої конституційно-правової доктрини; розробкою та прийняттям нової Конституції України; удосконаленням виборчої системи України; конституційним процесуальним правом і законодавством; упередженням та розв'язанням конституційних конфліктів і колізій» [11, с. 21].

Метою статті є виявлення тих ключових формальних та змістовних невідповідностей чинного конституційного законодавства України, спрямованістю на усунення яких має визначатись його подальше реформування.

Актуальним питанням легітимності та вдосконалення вітчизняного Основного Закону присвячені наукові праці Н. Карпачової, В.Ковальчука, А. Колодія, А. Огородника, А. Олійника, О. Скрипника, В. Тація, М. Тура, Ю. Шемшученка та багатьох інших авторів. Разом з тим, вбачається за доречне дослідити дану проблематику в контексті механізмів самоорганізації правової реальності.

Ведучи мову про розробку ефективних методологічних підходів щодо оптимізації будь-якої правової реформи та про її системне теоретико-концептуальне обґрунтування, передусім доцільно проаналізувати ті базові мотивуючі причини, що зумовлюють визнання недосконалості чинного законодавства та існуючих механізмів його здійснення. Зазвичай серед таких мотивів (окрім згаданих вище об'єктивних та суб'єктивних) можна вирізнити формальні та змістовні.

До перших належать ті, що визначаються самою логічною організацією системи права; тобто самою *формою* його нормативного втілення в законі, безвідносно до того, яким деонтологічним змістом ця форма наповнена. Наприклад, яку б волю законодавця не виражав закон, найпершою умовою її раціональності є вимога несупереч-

ливості її законодавчого позитивування. В іншому разі така воля буде або просто нездійсненою, або, навпаки, надаватиме необмеженого простору свободи суб'єктивних дій, не справляючи на них жодного регулятивного впливу. Так само до формальних умов ефективності законодавства належить вимога «логічної повноти системи правових норм, тобто забезпечуваної нею можливості прийняття обґрунтованого її нормативною базою рішення у будь-якій ситуації правовідносин, що регулюються даною системою» [3, с. 95].

На жаль, доводиться констатувати, що вітчизняне конституційне законодавство на сьогодні не позбавлене певних внутрішніх колізій та прогалин, що є підставою для висновку про його логічну суперечливість та неповноту. І хоча ці суперечності не можна віднести до явних (тобто таких, коли б одні конституційні норми мали вигляд прямого заперечення змісту інших), проте більш детальний логічний аналіз чинного Основного Закону України дозволяє виявити так звану латентну, приховану несумісність ряду його елементів (що полягає в отримуваності взаємовиключних логіко-нормативних наслідків, виходячи з деяких формулювань конституційних положень). Відповідно, подальше реформування української

конституції має бути спрямованим насамперед якщо й не на остаточне усунення такого стану речей (оскільки «ніщо не гарантує того, що норми позитивної системи права завжди є повними (в розумінні відсутності прогалин) та несуперечливими»; ... адже ці норми, «як і будь-які людські творіння, можуть бути помилковими» [1, с. 9]), то принаймні на зменшення ступеня колізійності та пробільності конституційного законодавства.

Наприклад, ч. 2 ст. 5 Конституції України визначено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»; ч. 3 ст. 5 закріплює за народом виключне право визначати та змінювати конституційний лад в Україні та неможливість його узурпування державою, її органами або посадовими особами. Більше того, ч. 2 ст. 3 Основного Закону України проголошує не просто рівносуб'єктність людини та держави, а навіть пріоритетність конституційних прав і свобод людини, покладаючи на державу обов'язок їх гарантування та захисту. В той же час, як впливає із змісту ст. 150, звичайний громадянин позбавлений права безпосереднього звернення до Конституційного Суду, оскільки

цим правом наділені лише Президент України, принаймні 45 народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Верховна Рада Автономної Республіки Крим. До того ж, згідно з коментарем Основного Закону Конституційним Судом України, чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою, Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади як можливої підстави для припинення їх повноважень (що, напевне, суперечить ідеї ексклюзивності народного суверенітету та пріоритетності прав людини й громадянина по відношенню до прав держаних інституцій).

Не менш суперечливі наслідки випливають при порівнянні ст. 6 Конституції України, котра закріплює поділ державної влади в нашій країні на законодавчу, виконавчу та судову, з тими нормативними положеннями, що визначають політико-правовий статус та регламентують діяльність ряду контрольно-наглядових органів. Зокрема, ст. 98 Основного Закону закріплює за Рахунковою палатою функцію контролю від імені Верховної Ради України за надходженням

коштів до Державного бюджету України та їх використання. При цьому, незважаючи на те, що даний орган має статус владної інституції, його діяльність не може бути віднесеною до жодного із згаданих у ст. 6 гілок влади. Хоча Рахункова палата й покликана здійснювати фінансовий контроль від імені Верховної Ради України, однак вона аж ніяк не може вважатися на цій підставі законодавчим органом. Якщо ж Рахункову палату віднести до окремої (до речі, поки що нормативно не визнаної) – контрольно-наглядової – гілки влади, то в такому разі поставатиме питання щодо незалежності даного владного органу. Адже в іншому випадку Верховна Рада поєднуватиме в собі принаймні дві альтернативні владні функції, тоді як реалізація проголошеного ст. 6 Конституції України принципу розподілу влад передбачає, що кожен державний орган може здійснювати лише одну з таких функцій. Тож «кожна з влад діє самостійно та не втручається у повноваження іншої. При його (принципу розподілу влад. – В.Н.) послідовному проведенні в життя виключається будь-яка можливість присвоєння тією чи іншою владою повноважень іншої влади. Цей принцип є невід'ємною частиною кожної демократичної держави» [10, с. 16].

Відповідно, тут цілком логічно впливає висновок щодо необхідності надання та нормативного закріплення самостійного статусу й повноважень Рахункової палати як вищого органу зовнішнього фінансового контролю в державі, оскільки лише таким чином можна буде подолати згадані вище колізії.

В руслі розглядуваної проблеми варто зауважити на те, що практично всі країни світу, котрі відзначаються розвинутою демократією, мають свої органи *незалежного* фінансового контролю. Останні асоційовані в Європейську організацію вищих органів фінансового контролю, що об'єднує 45 держав (EUROSAI), та Міжнародну (Всесвітню) організацію вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), членами якої є 176 держав. Між іншим, Україна входить до обох згаданих організацій; проте, всупереч Лімській декларації (прийнятій IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів INTOSAI у 1977 р.) все ще не вирішено низку питань щодо забезпечення незалежності Рахункової палати, встановлення чіткого порядку регулювання її взаємовідносин з державними органами виконавчої влади тощо.

Подібні суперечності в конституційному законодавстві України нерідко зумовлені від-

сутністю належної визначеності та повноти його нормативної систематизації. Подекуди надмірна абстрактність, розмитість та фрагментарність формулювань конституційних положень створюють можливість для доволі широкого спектру їх тлумачень та застосувань, так що при цьому не виключаються колізійні перехресування сфер їхньої дії. Відповідно, ефективність і взагалі виконуваність норм Основного Закону за таких обставин істотно гальмується.

Наприклад, з метою посилення гарантій захисту прав і свобод людини запроваджено інститут Уповноваженого з прав людини при Верховній Раді України. Ця посадова особа покликана, так би мовити, заповнювати прогалини й компенсувати недоліки судових засобів захисту, парламентського та відомчого контролю за адміністративними органами. Зокрема, до обов'язків Омбудсмана входить розгляд скарг на рішення або дії (бездіяльність) державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, державних службовців та сприяння відновленню порушених прав. За своїм статусом він незалежний від будь-яких органів та посадових осіб та керується у своїй діяльності лише Конституцією та законодавством України, а також принципами й

нормами міжнародного права та міжнародними договорами України з іншими державами. В дійсності ж доводиться визнати те, що «Уповноважений з прав людини в силу специфіки своєї діяльності, а також надзвичайної складності завдань забезпечення прав людини в Україні не здатний докорінно змінити ситуацію. Це новий для нашої країни демократичний інститут. Але наявний досвід його функціонування вказує на необхідність удосконалення існуючої законодавчої бази» [6, с. 17]. Йдеться насамперед про її явну неповноту, оскільки чинна Конституція України у п. 17 ст. 85 лише констатує наявність даної посадової особи (до того ж, виключно в контексті нормативного закріплення повноважень Верховної Ради України в плані призначення й звільнення з посади Уповноваженого з прав людини). Тож в цьому відношенні доволі слушною вбачається пропозиція щодо доповнення Основного Закону спеціальною нормою, «яка була б присвячена Уповноваженому з прав людини. Закріплення конституційного статусу українського омбудсмана, безумовно, підвищить його авторитет та популяризацію в суспільстві, сприятиме зміцненню механізму забезпечення прав і свобод людини й принципу законності в Україні» [6, с. 17]. Певна річ,

конкретизація його обов'язків та повноважень має бути здійснена шляхом коригуючих змін та доповнень до чинного Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Насамперед, це стосується не лише відновлення обмежень правового статусу особи, але й їх недопущення; наділення інституту омбудсманна необхідними юридичними та організаційними повноваженнями, що сприяли б ефективній реалізації його владних функцій; встановлення всіх видів юридичної відповідальності, в тому числі й кримінальної, за чинення перешкод діяльності Уповноваженого з прав людини [2].

Крім формальної площини вдосконалення вітчизняного конституційного законодавства, пов'язаної здебільшого з логіко-організаційними аспектами його систематизації та внутрішнього узгодження, наразі актуалізуються численні проблеми його змістовного реформування у напрямку досягнення якомога більшої міри адекватності Основного Закону новим суспільно-політичним реаліям. В даному відношенні одним з найважливіших є питання взаємної адаптації законодавств країн демократичного світу, котрі обрали шлях міжнародного інтегрування в європейські та світові структури. До того ж при цьому досить

гостро постає проблема співвідношення національного та наднаціонального законодавства, оскільки останнє далеко не завжди і не досить просто узгоджується з ідеєю національного суверенітету; багатоступінчастий характер наддержавних політико-правових утворень значною мірою перешкоджає участі народів національних держав у здійсненні безпосередньої демократії, фактично відлучає ці народи від прямої участі у формуванні органів таких утворень тощо.

Разом з тим, попри згадані та інші труднощі, що виникають при спробах вирішення подібних проблем, варто зважувати й на ту обставину, що феномен європейської та світової інтеграції є не просто «популярною ідеєю», а перманентно стимулюється механізмами самоорганізації сучасного демократичного світу. Тим більше, що саме завдяки наявності таких механізмів у соціальних системах останні в процесі свого еволюційного розвитку зрештою прагнуть до збільшення власного саморегулятивного потенціалу, в результаті чого й виникає сама демократія як форма народного самоуправління. Тож підтримання збалансованого функціонування людського суспільства в умовах сучасних масштабів економічного, політичного та культурного життя стає об'єктивно

неможливим за межами таких інтеграційних тенденцій. Відповідним чином, для українського права та юридичної науки «проблема гармонізації правових систем на рівні фундаментальних принципів їх організації та функціонування є одним з основних питань, які повинні змістовно досліджуватися вітчизняною юридичною спільнотою в контексті реалізації стратегічної цілі, що має назву «європейський вибір України»» [7, с. 101].

У свою чергу, процеси європейської та світової інтеграції потребують здійснення низки реформ у сфері національної державності з відповідним конституційним закріпленням таких інновацій. Передусім це стосується самої організації публічної влади в Україні. Зокрема, «у ході конституційної реформи необхідно вирішити питання про належну взаємодію різних гілок влади, що має забезпечувати принцип єдності в реалізації публічної влади. У цьому контексті потребує уваги питання приналежності ряду контролюючих інституцій до певної гілки влади. Насамперед йдеться про Прокуратуру, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Рахункову палату... Першим кроком на цьому шляху має стати об'єднання питань функціонування даних інституцій в одному розділі Основного Закону»

[9, с. 8]. Адже, як згадувалося вище, традиційний поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову вже не дозволяє несуперечливим чином віднести такі інституції до жодної з цих гілок державної влади.

Окрім того, принцип розподілу влад передбачає не тільки чітке розмежування повноважень та функцій за різними владними органами, але й єдність, ефективну взаємодію, гармонійну узгодженість їхньої діяльності та функціонально-цільову взаємодоповнюваність (оскільки лише за цієї умови існує можливість збереження за народом повноти влади, контролю над організацією та діяльністю усіх її гілок, а також відповідальності влади перед народом). Проте «в сучасній Україні, так само як і у більшості держав, які з'явилися на пострадянському просторі, характерною є ситуація, коли органи державної влади, на які покладена функція забезпечення конституційності, діють всупереч принципу розподілу влади, намагаючись перейняти на себе якомога більші повноваження, які часто є для них нехарактерними» [5, с. 37]. В результаті доводиться спостерігати досить відверте протистояння, з одного боку, між різними гілками влади, а з іншого – між державно-адміністративними органами та органами місцевого само-

врядування. «Ситуація ускладнюється ще й тому, що одним з учасників такого політичного протистояння виступають судові органи влади, що є яскравим прикладом тотальної трансформації права в політику» [5, с. 37], в той час як ч.1 ст. 129 Конституції України передбачено політичну незалежність здійснення правосуддя та його підпорядкованість виключно закону.

Також доволі проблематичним є конституційний статус Президента України, так як повноваження даного органу влади не дозволяють однозначно віднести його до певної владної гілки. Тож, гадається, доречною буде кваліфікація цього інституту як самостійного різновиду здійснення влади, призначення якого полягає саме в забезпеченні функціональної єдності решти її гілок. Адже лише за даної умови Президент України може фігурувати у якості гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України та прав і свобод людини й громадянина, як це визначено ч.2 ст. 102 Основного Закону України. Щоправда, для того, щоб мати змогу бути дійсним, а не лише номінальним «гарантом Конституції», Президент повинен мати ширші повноваження в плані здійснення контролю та забезпечення координації діяль-

ності вищих органів публічної влади. Особливо відчутним дефіцит таких повноважень став після конституційної реформи 2004 р., в результаті якої президентська влада була дещо обмеженою на користь влади Парламенту з метою запобігання її надмірної «одноосібної» зосередженості. Однак не варто, мабуть, нехтувати й тією обставиною, що обсяг правових повноважень особи в демократичній державі передбачає пропорційне підвищення рівня її *особистої* юридичної та моральної відповідальності перед народом за наслідки їх реалізації. Тож, чим більш «безособовим» є здійснення визначених конституцією владних повноважень, тим, зрештою, менш відповідальною стає влада (оскільки за своєю сутністю *реальна* відповідальність не може бути «колективною», а лише персональною). А безвідповідальність влади перед народом зазвичай досить швидко перетворює її на антинародну та нелегітимну.

Очевидно, самоорганізація політико-правової реальності саме тому й об'єктивно схиляється до утвердження інституту президентства, що він здатен виконувати функцію своєрідної противаги по відношенню до деперсоніфікації правління в умовах народовладдя й такого неодмінного атрибуту правової

держави, як принцип розподілу влад, будучи засобом запобігання розпорошенню та «знеособленню» відповідальності в контексті досить диференційованої системи владних органів.

Однак легітимність конституційного ладу залежить, певна річ, не лише від чіткої нормативної регламентації та збалансованості функціонування органів державної влади. Не менш істотними умовами для цього є долученість громадян до *безпосередньої* участі у здійсненні влади (оскільки справжнє народовладдя не може обмежуватися лише представницькою демократією), розвиток інститутів громадянського суспільства (як форм народної самоорганізації) й системи органів місцевого самоврядування (як виявів децентралізації влади та її узгодження з локально-конкретними запитами народу – її єдиного джерела та носія суверенітету в нашій державі).

З цього приводу варто зауважити, що хоча основною конституційною формою здійснення безпосередньої демократії та легітимзації влади в демократичному суспільстві є всенародний референдум, але, на жаль, на сьогодні «в Україні відсутній чіткий механізм прийняття Основного Закону та внесення змін до нього на всеукраїнському референдумі» [4, с. 154], в силу чого стає практично неможли-

вою безпосередня реалізація передбаченого ч. 3 ст. 5 Конституції України права визначати й змінювати конституційний лад в нашій державі.

Також цілком очевидним є досить низький рівень розвитку (порівняно, наприклад, з європейськими країнами) вітчизняних інститутів громадянського суспільства та місцевого самоврядування. Разом з тим, як переконує світовий досвід, розбудова й дієвість саме цих інститутів є запорукою справжнього демократичного врядування, за якого не стільки органи громадянської самоорганізації контролюються державою, скільки державні органи мають бути підконтрольними громадянам. Тож саме у цьому напрямі доцільно реформувати законодавчі основи формування й діяльності самоорганізаційних народних утворень. Ключовими проблемами тут є, передусім, відсутність однозначного конституційного визначення статусу органів місцевого самоврядування (в даному відношенні достатньо згадати ще й понині триваючі дискусії щодо вирішення суперечностей між громадською та державницькою концепціями тлумачення природи та статусу цих інституцій); недостатня узгодженість чинного українського законодавства, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування з Євро-

пейською хартією місцевого самоврядування (котра у повному обсязі ратифікована Україною, а тому, згідно з ч. 1 ст. 9 Основного Закону, є частиною національного законодавства України); невизначеність в плані розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, критеріїв та механізмів диференціації державної та комунальної власності тощо.

Необхідність вирішення таких проблем пов'язана насамперед з тим, що сфера місцевої самоврядності є найбільш «чутливою» до реальних потреб громадян, а тому є ефективним засобом реалізації їхніх невід'ємних конституційних прав і свобод. Держава, як політична організація, що має монополію на застосування сили, забезпечує переважно охорону цих прав і свобод та поновлення в разі їх порушення; однак їх реальний зміст визначається й здійснюється насамперед в контексті громадянської самоорганізації.

До речі, в процесі реформування Основного Закону не можна обійти увагою й ту проблематику, що стосується конституційних засобів забезпечення та подальшого розширення основних суб'єктивних прав і свобод. Основним «каменем спотикання» тут є надто загальний характер їх нормативного закріплення, в результаті чого

далеко не завжди існує можливість чіткого розмежування сфер непорушних законних інтересів різних суб'єктів права. До того ж тенденція до перманентного розширення обсягу таких прав і свобод призводить до цілком зрозумілого підвищення рівня їх колізійності, а, відповідно, й ступеня важкості їх гарантування та забезпечення. В результаті спостерігається наступний парадокс: чим ширшим стає діапазон «непорушних прав», тим легшим і частішим видається їх порушення (оскільки згадані вище колізії та суперечності, що виникають при цьому, блокують дієвість нормативності закону, відкриваючи простір для неправового свавілля).

Отже, раціональність визначення напрямів подальшого реформування та вдосконалення вітчизняного конституційного законодавства передбачає насамперед глибокий аналіз та врахування тих обставин, що фігурують у якості базових мотивуючих чинників самого його перегляду. При цьому до останніх належать як показники формальної недосконалості закону (невизначеність, суперечливість та неповнота), так і вияви його змістовної невідповідності новітнім тенденціям динаміки правової реальності, структурування якої наразі вже не обмежується суто національними рамками.

Список літератури: 1. Булыгин Е. К проблеме объективности права // Проблемы философии права. – Т. III. – № 1-2. – С. 7-13. 2. Бутусова Н. В. Конституционно-правовой институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Опыт, проблемы, перспективы // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации: Сб. статей / РАН ИНИОН. Центр социальных научно-информационных исследований. Отд. политологии и правоведения; Отв. ред. Ю.С.Пивоваров. – М.: Наука, 2000. – С. 174-183. 3. Гвоздік О.І. Логічна досконалість законодавства та дедуктивні принципи взаємоузгодження нормативно-правових положень // Філософські та методологічні проблеми права. – 2009. – № 1. – С. 95-101. 4. Ковальчук В. Всеукраїнський референдум як одна з форм легітимації державної влади: зарубіжний та вітчизняний досвід // Право України. – 2009. – № 12. – С. 151-159. 5. Ковальчук В. Проблема конституційності та легітимності публічної влади в умовах формування правової демократичної держави: вітчизняний досвід // Право України. – 2008. – № 6. – С. 35-40. 6. Огородник А. Механізм забезпечення прав і свобод людини та принцип законності в Україні // Право України. – 2008. – № 6. – С. 14-18. 7. Скрипник О. Європейський вибір України: проблеми реалізації принципу законності // Право України. – 2009. – № 1. – С. 97-101. 8. Тацій В.Я. Наукові засади конституційного реформування в Україні // Право України. – 2009. – № 11. – С. 12-18. 9. Тацій В.Я. Українська держава і право на початку XXI століття // Право України. – 2010. – № 1. – С. 6-14. 10. Цимбалюк В. К вопросу о разделении властей, о гражданском обществе в правовом государстве // Закон и жизнь. – 2007. – № 3. – С. 16-19. 11. Шемшученко Ю., Скрипник О. Наука конституційного права: сучасний стан та тенденції розвитку // Право України. – 2010. – № 1. – С. 15-24.

ОСНОВНЫЕ МОТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Неведомый В. И.

Дальнейшее усовершенствование конституционной нормативности Украины должно быть ориентированным на ее формальную коррекцию (устранение содержащихся в ней неопределенностей, коллизий и пробелов), а также на ее содержательную адекватность современным тенденциям развития политико-правовой реальности.

Ключевые слова: конституционная реформа, мотивы реформирования конституции, направления усовершенствования конституционного права.

BASIK MOTIVES OF REFORMINU OF DOMESTIC CONSTITUTIONAL LEGISLATION

Nevedomy V. I.

The further improvement of the Ukrainian constitutional normativity has to be aimed at its formal correction (overcoming the uncertainties, collisions and gaps it contains) and also at its adequacy to the modern tendencies of political and legal reality's development.

Key words: constitutional reform, motives of constitutional reforming, directions of constitutional law improvement.

Надійшла до редакції 15. 11. 2010 р.