

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Конституція України: її реалізація та способи удосконалення

Л. Бориславський

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного права

Львівського національного університету імені Івана Франка

У статті розглядаються проблемні питання сучасного конституційного процесу та правові способи їх вирішення.

Ключові слова: конституція, реалізація, правові способи вдосконалення.

*Коли ми діждемося Вашингтона з новим і праведним Законом?
А діждемося-таки колись!
(Т. Шевченко, 1857 р.)*

Українська держава традиційно і символічно відзначила 18-у річницю Конституції України¹. Святкування Дня Конституції є слушною нагодою оцінити й переосмислити досягнення і прорахунки нашого конституційного процесу², визначити пріоритети і шляхи вдосконалення чинної Конституції України, узагальнивши практику реалізації Основного Закону України, врахувавши тенденції розвитку сучасного конституціоналізму³. Цього дня лідери політичних партій, представники громадськості та різних політичних сил, державні діячі та науковці знову і знову звертаються до питань теорії і практики чинної Конституції України, а точніше — до проблем її реальності та реалізації. Наскільки українська Конституція близька до конституційного ідеалу, наскільки вона відповідає вимогам сучасної доктрини конституціоналізму, настільки вона є життєздатною і такою, що не втратила ролі Основного Закону держави і суспільства. Тому на запитання: «Якою є нинішня конституційна система в Україні і що потрібно в ній змінити?» не можна відповісти, не згадавши історію створення Конституції України 1996 року — історію драматичну, суперечливу і повчальну. Адже конституційний процес був тривалим, складним, нерідко болісним і розтягнувся майже на шість років.

Нова Конституція була прийнята в умовах непростої політико-правової ситуації, напружених стосунків між Президентом України і Верховною Радою України,

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Шаповал В. М., Корнєєв А. В. Історія Основного Закону (конституційний процес в Україні у 1990–1996 роках). — Х. : Фоліо, 2011. — 111 с.

³ Селіванов А. О. Наукові погляди на сучасні конституційні процеси. — К. : Логос, 2014. — 132 с.

різними суспільно-політичними силами, у своєрідних умовах національно-територіальних проблем, за ситуації, коли суспільство відмовилося від «минулого», але ще не ввійшло в «майбутнє». 28 червня 1996 року увійшло в новітню історію нашої держави як день загальнонаціонального консенсусу — Верховна Рада України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей ухвалила нову Конституцію України. Зауважимо, що окремі спеціалісти вважають прийняття чинної Конституції України шляхом консенсусу недоліком. Однак хоч би що там не говорили, але чинна Конституція України відіграла і продовжує виконувати конституційно-правову та конструктивно-стабілізуючу роль у становленні й розвитку громадянського суспільства і держави в Україні¹.

Основний Закон закріпив поділ влади, право на політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність, пріоритетність прав людини і громадянина, право приватної власності тощо. Розділ про права людини і громадянина виписаний на рівні світових демократичних стандартів. Те, що загальні засади відповідають міжнародним стандартам, свідчить про бажання України стати демократичною правовою державою². Драматичні події, що передували прийняттю Основного Закону, відобразилися на редакції багатьох її положень. У законодавчу сферу було перенесено реальне протистояння центру і місць, суперечки між різними учасниками конституційних відносин. У ній є недосконалі формулювання, положення, зокрема з низки принципових питань, у зв'язку з чим, незважаючи на всі зусилля Конституційного Суду України, не завжди вдається знайти відповідне рішення.

Нова Конституція України втілила кращі досягнення вітчизняної і світової конституційної науки та практики державного будівництва³, відобразила ментальність, волю та прагнення Українського народу реалізувати своє право на самовизначення. Вона отримала визнання як Основний Закон не тільки всередині держави, а й на міжнародному рівні. Водночас в історії нашої країни ми вперше зіткнулися з конституцією, яка викликала стільки нарікань. Її критика, несприйняття, небажання реалізувати почалися практично наступного дня після прийняття. Інколи напрошується думка, що Конституція України була прийнята тільки для того, щоб створити видимість наявності у країні нового Основного Закону. Склалася така ситуація: нова Конституція діє, але продовжують діяти і три радянські кодекси, більше 10 законів УРСР та деякі урядові декрети; не прийнято чимало законів, передбачених нею; чинне законодавство значною мірою не приведено у відповідність до неї; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, які найбільше мають бути зацікавлені в реалізації нової Конституції України, також не дуже послідовні у її виконанні і навіть іноді ніби «не розуміють» змісту її положень і норм⁴. Допускають порушення конституційних вимог окремі громадяни та їх об'єднання. Науковці розгорнули критику практично

¹ Конституція України : наук.-практ. комент. / редкол. : В. Я. Тацій (голова), О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін.; Національна академія правових наук України. — 2-ге вид. — Х. : Право, 2011. — 1128 с.

² Стецюк П. Основи теорії конституції та конституціоналізму : посіб. для студ. — Л., 2003. — Ч. 1. — С. 155–160, 180–186 та ін.

³ Ємець О. Ми прийняли добру Конституцію України // Урядовий кур'єр. — 1996. — 6 лип.

⁴ Наприклад: Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 (справа про Регламент Верховної Ради України).

всіх теоретичних і редакційних положень з погляду їх практичного застосування¹. Модель влади і місцевого самоврядування виявилася незавершеною і неефективною². Низка положень Конституції України є суперечливими і не авторитетними в суспільстві, недосконалими з погляду гарантій і процедур реалізації, і тому потребують постійного роз'яснення і тлумачення. Набула практичного розвитку теорія нейтралізації конституційно-правових норм тощо.

Не стояли осторонь ідеї вдосконалення чинного Основного Закону і її гаранті — президенти України. Так, Л. Кучма ініціював зміни, внесені Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, який було визнано неконституційним у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття³. В. Ющенко сформував у 2008 році Національну Конституційну Раду, яка, щоправда, провела лише одне засідання⁴. В. Янукович з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України в 2012 році своїм указом створив Конституційну Асамблею як спеціальний допоміжний орган при Президентові України, яку очолив перший Президент Української держави Л. Кравчук. Асамблея встигла розробити проект Концепції внесення змін до Основного Закону, проте схвалити її не спромоглася і практично припинила свою роботу⁵. Вже тоді йшлося про поновлення роботи ради, насамперед як загальнонаціональної, а не як пропрезидентської структури.

Чинна Конституція України має достатній демократичний потенціал. Вона забезпечує соціальну і політичну стабільність, якої не було до її прийняття. Як у будь-якій конституції, в ній є недоліки, але їх удосконалення — справа майбутнього, будь-які спроби реформувати її зараз можуть лише зумовити дестабілізацію.

Проте є й інші міркування, зокрема таке, що до Основного Закону треба ставитися надзвичайно уважно⁶. Поки суспільство може жити й розвиватися в межах чинних конституційних норм, зазіхати на Конституцію України не тільки недоцільно, а й більш того — шкідливо.

Ми вважаємо, що наша Конституція побудована за «класичним» конституційним зразком, але має й деякі ознаки Основного Закону «перехідного періоду». На жаль, слід констатувати відсутність у деяких політиків і державних діячів потреби кожний свій крок звіряти з вимогами закону. Багато хто з них керується не офіцій-

¹ Конституція України в сучасній правовій доктрині та національному державотворчому процесі : матеріали конф. (до 15-ї річниці Конституції України). — Л, 2011. — 223 с.

² Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування // Вісник Конституційної Асамблеї. — 2013. — № 1. — С. 312–324.

³ Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 5. — С. 36–46.

⁴ Гриньцький С. Сумна річниця // Дзеркало тижня. — 2008. — 20 груд.

⁵ Рішення координаційного бюро Конституційної Асамблеї від 27 листопада 2013 року № 21 «Про проект Концепції внесення змін до Конституції України» // Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. — 2013. — № 3. — С. 17.

⁶ Селіванов А. О. У підготовці змін до Конституції немає дрібниць // Голос України. — 2012. — 21 лют.

ним текстом, а власними політичними уподобаннями та інтерпретаціями, ситуаційною доцільністю тощо.

Будемо відвертими: сьогодні немає підстав говорити, що Конституція України недосконала, містить прогалини, закріплює половинчасті рішення (В. Литвин), хоча не всі положення та інститути виписані так, як хотілося б. Якщо здійснити науковий аналіз конституційних норм без упередження, стане зрозуміло: не там треба шукати недосконалості та джерела проблем¹. Якщо деяке положення Основного Закону реалізується неналежним чином, то винні у цьому суб'єкти і учасники конституційно-правових відносин.

У демократичному суспільстві створений конституцією механізм влади — це завжди компроміс, оскільки у громадянському житті беруть участь або ведуть боротьбу за владу різні політичні сили. Цей компроміс, хоча і вимушений, але все ж таки добровільний, виражає загальну зацікавленість вирішувати проблеми влади і свободи на основі закону, а не шляхом застосування сили. Тому Основний Закон держави не може діяти в інтересах однієї групи людей, він втілює громадянську злагоду і заперечує насильство.

Виникають цілком логічні запитання: яким чином повинна розвиватися Конституція України? Які норми повинні підлягати зміні? Чим слід керуватися, порушуючи питання про прийняття нової Конституції України чи внесення змін до неї? Які альтернативи можна запропонувати сучасному конституційному регулюванню окремих конституційних правовідносин?

Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 про відповідність Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV Конституції України свідчить, що вдосконалення Основного Закону має відбуватися виключно за конституційною процедурою, встановленою чинною Конституцією України. Зрозуміло, що, оскільки відбулася зміна політичної системи країни, під сумнів потрапила і легітимність Основного Закону. Динамічний розвиток суспільно-політичного життя України зумовив ще одне важливе запитання: як довго в сучасних умовах може залишатися без змін Конституція, зміни до якої вносились усупереч визначеній її розділом XIII процедури? Щоб відповісти на поставлені запитання, слід передусім виокремити проблеми чинності та реалізації конституційних норм, виключно з урахуванням яких можна розробляти і пропонувати шляхи та способи розвитку Конституції України.

Варто зауважити, що закріплені Конституцією України «програмні» цілі і завдання (побудова суверенної незалежної демократичної соціальної правової держави тощо) повинні залишитися незмінними, більше того, вони мають становити основу всієї діяльності державного апарату, всіх гілок влади, виступати правовим орієнтиром для створення і розвитку нових інститутів суспільства. Крім того, слід враховувати те, що сьогодні процес конституційних змін у світі має загальну спрямованість. Нові конституції враховують сучасні досягнення конституціоналізму, і Україна не може залишитися осторонь загальносвітових закономірностей: демократизації і гуманізації конституцій, посилення гарантій прав

¹ Мельник М. Доповідь. Огляд матеріалів круглого столу «Конституція України у ціннісному вимірі» (до 16-ї річниці прийняття Конституції України) // Вісник Конституційного Суду України. — 2012. — № 5. — С. 105–106.

людини і громадянина¹, вдосконалення конституційно-правових основ політичної, соціально-економічної сфер суспільства, становлення механізмів узгодженості інтересів різних соціальних верств населення, підвищення ефективності органів управління, незалежності та самостійності судової влади тощо.

Державна та конституційна кризи вкотре підтвердили, наскільки актуальним є вирішення питання вдосконалення чинної Конституції України. Одним із кроків на цьому шляху стало утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України, яка напрацювала проект таких змін. Проте вважаємо за необхідне наголосити, що підходити до питання про подальше внесення будь-яких змін до Конституції України треба дуже обережно. Погоджуємося з думкою, що збереження Основного Закону в чинній редакції і з урахуванням усіх процедурних проблем його зміни є настільки ж небезпечним, як і його зміна з метою вирішення кон'юнктурних політичних проблем. Але вкрай необхідно визначитися не тільки з нормами, що підлягають зміні, а й зі способами вдосконалення Конституції України. Так, під час дискусій висловлюються різні пропозиції щодо шляхів проведення конституційної реформи, а саме: прийняття нової Конституції України або її нової редакції, радикальна модернізація чи внесення змін².

Спокуса радикальної зміни Конституції України, зрозуміло, запалює політиків, але результат може виявитися досить далеким від очікуваного. Зауважимо, що конституційний процес має не тільки юридичний, а й політичний характер. Тому при прийнятті нової Конституції України потрібна чітка політична програма (а не ситуативні уявлення) про шлях розвитку української державності. Без такої стратегії започатковувати процес прийняття нової Конституції України не можна. З юридичного погляду слід наголосити на відсутності конституційно-процедурного порядку підготовки і прийняття нової Конституції України³. Тож є об'єктивна потреба використання інших способів удосконалення чинного Основного Закону. Прийняття ж нової Конституції України як спосіб радикального оновлення сучасних конституційних відносин слід залишити в резерві.

Одним із найбільш ефективних шляхів удосконалення конституційно-правового регулювання, впровадження положень Основного Закону у поведінку учасників конституційно-правових відносин є його офіційне тлумачення. Конституція України наділила повноваженнями щодо її офіційного тлумачення Конституційний Суд України як орган незалежної судової влади. На тлі нескінченних спроб внесення змін до Конституції України практика офіційного тлумачення Конституційним Судом України положень чинного Основного Закону має суттєве значення. Так, за період чинності Конституції України 1996 року (1997–2014 роки) Конституційний Суд України дав понад 70 офіційних її тлумачень, що дозволило

¹ Баулін Ю. Доповідь. Огляд матеріалів круглого столу «Конституція України у ціннісному вимірі» (до 16-ї річниці прийняття Конституції України) // Вісник Конституційного Суду України. — 2012. — № 5. — С. 106–108.

² Ставнійчук М. До питання методології модернізації Конституції України // Вісник Конституційної Асамблеї. — 2013. — № 1. — С. 110–113; Зміна до Основного Закону чи нова редакція Конституції // Голос України. — 2011. — 2 берез.

³ Мороз О. Щодо порядку підготовки змін до Конституції України // Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. — № 3. — 2013. — С. 12–13.

максимально втілити конституційні положення в живу суспільну практику, адже нечітке розуміння конституційних норм робить неможливим як реалізацію прав суб'єктів конституційно-правових відносин, так і їх ефективний захист.

Як відомо, у своїй діяльності Конституційний Суд України зіткнувся з низкою труднощів об'єктивного та суб'єктивного характеру, продиктованих економічною, політичною і правовою нестабільністю в українському суспільстві, правовим нігілізмом, деформацією правової свідомості деяких посадових осіб, недостатньо високою правовою культурою населення. Україна сьогодні, як ніколи, потребує незалежної й ефективної конституційної юрисдикції. Водночас чинне законодавство цієї мети не забезпечило. Можна тільки робити припущення, чим керувався законодавець, визначаючи конституційно-правовий статус Конституційного Суду України. Складається враження про певну недовіру, небажання бачити цей орган сильним, самостійним і незалежним (статті 147, 150 Конституції України). Яскравим прикладом може слугувати намагання парламенту позбавити Конституційний Суд України права розглядати питання конституційності законів України про внесення змін до Конституції України.

Важливою функцією Конституційного Суду України є формування правосвідомості суб'єктів конституційних правовідносин. У цьому сенсі орган конституційної юрисдикції залишається одним із найавторитетніших учасників конституційного процесу¹. Зміст його рішень суттєво впливає на формування правової культури громадян, органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, національні, політичні, релігійні та інші суспільні групи². Яскравим прикладом ефективної діяльності Конституційного Суду України може слугувати справа щодо офіційного тлумачення частин першої, п'ятої статті 103 Конституції України у системному зв'язку з пунктом 16 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України (справа про строк, на який обирається Президент України)³. Враховуючи конституційно-політичну ситуацію, Конституційний Суд України оперативно дав офіційне тлумачення, що внесло правову ясність у поведінку учасників виборчого процесу щодо виборів Президента України 25 травня 2014 року.

Другим способом розвитку конституційних норм є прийняття законодавства України, на що вказує Конституція України (частина третя статті 77, стаття 92, частина шоста статті 103, стаття 123, стаття 139, частина четверта статті 141, стаття 146). Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово звертав увагу на те, що предметом конституційного розгляду не може бути питання, яке підлягає законодавчому врегулюванню (наприклад, Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій)).

¹ Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : академ. вид. — Х. : Право, 2009. — С. 364.

² Селіванов А. О. Офіційне тлумачення як важлива складова виключної юрисдикції Конституційного Суду України // Конституційні проблеми в сучасній теорії права. — К. : Логос, 2012. — С. 97–118.

³ Рішення Конституційного Суду України від 15 травня 2014 року № 5-рп/2014 (справа про строк, на який обирається Президент України) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=247243>

Цей спосіб має важливе значення в законодавчій практиці Верховної Ради України. Наприклад, у зв'язку із правовою потребою в 2014 році до Закону України «Про вибори Президента України», Кримінального кодексу України (стаття 158¹) та інших законів вносилися зміни щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу. Зауважимо, що відсутність конкретизації норм у чинному законодавстві негативно впливає на процес реалізації низки конституційних норм.

Третім способом удосконалення Конституції України є внесення до неї змін. Процедурі внесення змін до Конституції України у її тексті приділено особливу увагу, як і в конституціях багатьох інших країн. Це пояснюється активним темпом політичних відносин, боротьбою соціально-політичних сил навколо актуальних питань життя і діяльності народу, необхідністю усунення неврегульованих питань, виправлення недоліків, редакційних похибок, які можуть мати місце в тексті Основного Закону. Нині багато соціально-політичних рухів та їх лідерів заявляють про намір домогтися принципової зміни Конституції України, до того ж як конституційним, так і неконституційним способом, у тому числі шляхом збройних протистоянь. Йдеться про докорінну зміну статусу нашої держави, конституційного ладу, системи державних органів, місцевого самоврядування, зменшення ролі держави у більшості сфер соціального життя, обмеження повноважень Президента України та інших посадових осіб держави і органів місцевого самоврядування, ліквідацію місцевих державних адміністрацій, зміну соціально-економічних засад Конституції України, обмеження і навіть скасування права приватної власності. Обговорюються пропозиції щодо федеративного устрою України, запровадження другої державної або регіональної мови тощо.

Намагання внести зміни до Конституції України обумовлені різними причинами. Але більшість цих пропозицій так чи інакше зумовлена недотриманням її приписів, неналежною реалізацією на всіх рівнях нормотворчості та правозастосування. Більше того, потенціал значної частини норм Основного Закону не вичерпаний, оскільки не було прийнято законодавство, яке мало забезпечити їх реалізацію. Аналіз цих причин є необхідною передумовою внесення змін до Конституції України, без чого створити гарантії реалізованості її нових норм видається неможливим.

Вважаємо, що оптимальним шляхом удосконалення Основного Закону, який, з одного боку, дозволяє забезпечити його стабільність, а з іншого — вирішувати нагальні проблеми, зумовлені швидким розвитком суспільних відносин, є офіційне тлумачення Конституції України. Зрозуміло, що демократизація суспільного життя неминує зумовлює виникнення конфліктів між гілками державної влади, яким можуть сприяти різні позиції у трактуванні конституційних норм. Схожі дискусії відбуваються у Верховній Раді України, органах виконавчої влади, Конституційному Суді України, активно обговорюються у суспільстві. Вони мають реальні підстави, і не дивно, що існують розбіжності в розумінні дійсної волі конституцієдавця. Цю непросту проблему покликаний вирішувати саме Конституційний Суд України з урахуванням того, що Основний Закон держави є не набором формальних правил, а втіленням певної ідеї (засад) та відображенням рівня розвитку суспільства.

Бориславский Л. В. Конституция Украины: ее реализация и способы усовершенствования. В статье рассматриваются проблемные вопросы современного конституционного процесса и правовые способы их решения.

Ключевые слова: конституция, реализация, правовые способы усовершенствования.

Boryslavskiy L. Constitution of Ukraine: Implementation and Ways of its Improvement. The article deals with problematic issues of modern constitutional process and legal ways of their solution.

Key words: constitution, implementation, legal ways of improvement.