

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ ЯК СУЧАСНА НАУКА

УДК 342(477)

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕФОРМ У ДЕРЖАВІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF REFORMS IN THE COUNTRY: THEORY AND PRACTICE

Бисага Ю.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
директор Інституту держави і права країн Європи,
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
заслужений юрист України*

Бєлов Д.М.,

*доктор юридичних наук,
професор кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Статтю присвячено висвітленню особливостей категорії «конституційна реформа» в умовах сучасного українського конституціоналізму з огляду на конституційно-правові реалії вітчизняної практики. Досліджено проблематику становлення й розвитку парадигми сучасного українського конституціоналізму. З використанням історичного підходу розкрито поняття й генезис науково-практичної парадигми конституціоналізму. Визначено основні функції конституційної реформи. На основі аналізу конституційного законодавства України, судової та адміністративної практики, науково-теоретичних досліджень розкрито зміст конституційної реформи, надано характеристику основних етапів її проведення. Доведено безпосередній зв'язок між змінами парадигми конституціоналізму та проведенням конституційної реформи.

Ключові слова: парадигма конституціоналізму, конституційний лад, конституційна реформа, функції конституційної реформи, етапи конституційного реформування.

Статья посвящена рассмотрению особенностей категории «конституционная реформа» в условиях современного украинского конституционализма с учетом конституционно-правовых реалий отечественной практики. Исследована проблематика становления и развития парадигмы современного украинского конституционализма. С использованием исторического подхода раскрыты понятие и генезис научно-практической парадигмы конституционализма. Определены основные функции конституционной реформы. На основе анализа конституционного законодательства Украины, судебной и административной практики, научно-теоретических исследований раскрыто содержание конституционной реформы, охарактеризованы основные этапы ее проведения. Доказана непосредственная связь между изменением парадигмы конституционализма и проведением конституционной реформы.

Ключевые слова: парадигма конституционализма, конституционный строй, конституционная реформа, функции конституционной реформы, этапы конституционного реформирования.

The article is devoted to the features category “constitutional reform” in modern Ukrainian constitutionalism based on constitutional and legal realities of local practices. Studied the problems of formation and development paradigm of modern Ukrainian constitutionalism. Using a historical approach reveals the concept and the genesis of scientific and practical paradigm of constitutionalism. The main function of the constitutional reform. Based on the analysis of the constitutional legislation of Ukraine, judicial and administrative practice, research and theoretical studies the content of constitutional reform and the characteristic of its major stages. We prove a direct link paradigm shift constitutionalism and constitutional reform.

Key words: paradigm of constitutionalism, constitutional regime, constitutional reform, functions of constitutional reform, constitutional reform steps.

У світі не так багато держав, які можуть пишатись досконалими й водночас стабільними конституціями. Як правило, ступінь досконалості конституції безпосередньо залежить від шляху та методів її пристосування до вимог чинної правової системи. Вибір такого шляху й методології, а також результати цих процесів можуть принципово відрізнитися.

У ході конституційної реформи не лише змінюється сама конституція, а й активізуються всі правотворчі процеси. Їх аналіз дозволяє стверджувати про інтенсивність перетворювальних дій, бачити підсумки

реформування, а головне – визначати функціональне призначення конституційної реформи. Сама постановка питання про функції конституційних реформ обумовлюється їх складністю та унікальністю, особливою роллю, яку вони відіграють у долі держави й права та яка зумовлюється генезою останніх, а також необхідністю встановлення причин їх виникнення й зміни як явищ, що розвиваються. Саме тому маємо на меті визначити основні функції конституційної реформи як результату формування нової парадигми конституціоналізму в державі.

Окремі аспекти цього питання були предметом вивчення низки українських і зарубіжних науковців. Зокрема, поняття реформування конституційного ладу розглядалося в працях В. Тертички, О. Кучеренко, П. Фріса, І. Арістової та інших учених. Питанням природи й змісту конституції та конституційного процесу в цілому свого часу займалися В. Погорілко, В. Федоренко, Ю. Тодика, І. Гладуняк, А. Медушевський та інші автори.

Конституційні дебати в посттоталітарних країнах не випадково поглинають багато енергії, а політики та вчені закономірно приділяють значну увагу перевагам і недолікам прийнятих конституцій, як зазначав Х. Лінц [1, с. 69]. А вже до моменту настання загальної кризи соціалістичної ідеології в цих державах не знайшлося нічого готового для конституційних перетворень у сфері економічної свободи, демократії чи самоврядування [2, с. 50]. Водночас оновлені політичні еліти таких країн хочуть, щоб їх конституції, які закріплюють демократичний режим, діяли не 15–20, а 50–200 років [3, с. 2]. Природно, що для цього необхідний принципово інший правовий механізм, який забезпечує стратегію конституційних перетворень у суспільстві на ринковій і демократичній основі [4, с. 10]. Напевно, саме в цьому полягає ключова проблема пара-

дигми конституціоналізму посттоталітарних країн [5, с. 42].

Водночас для розробки конституційних способів забезпечення політичної активності в посттоталітарних країнах спочатку необхідно було розібратися в загальних закономірностях конституційного регулювання політичних відносин. Вирішити цю проблему в різних країнах вдалося по-різному та неоднаковою мірою. Багато питань у низці випадків залишилися питаннями, тому тема конституційного забезпечення політичних відносин у країнах Східної та Центральної Європи досі є відкритою. Зрозуміло, що ця обставина стимулює подальші теоретичні пошуки. У нашому випадку мова йде про перехід («місток») від явища органічної нормативності до реальних конституційних норм.

Отже, реалізація нової парадигми українського конституціоналізму, на наше переконання, безпосередньо пов'язується зі здійсненням конституційно-правової реформи в Україні. Сучасна конституційна реформа в Україні являє собою процес складний, багатозначний, досить суперечливий та, зрозуміло, далеко не завершений. У зв'язку із цим окреслено підхід її поетапної характеристики, обґрунтування основних періодів і напрямів. Виявлено при цьому зв'язок конституційних перетворень з економічними, політичними, соціальними й іншими процесами та

явищами, що підкреслюють історичний доленосний характер реформи [6, с. 6]. Вплив цієї реформи на теоретичну оцінку конституційної держави, її ознак, форми, сутності, на інституційний розвиток конституціоналізму може бути сформовано та встановлено на основі послідовного відстеження основних напрямів конституційної реформи.

На думку Л. Бутько, магістральною функцією будь-якої конституційної реформи слід вважати забезпечення переходу держави й права на якісно новий етап існування. Цій функції підпорядковуються всі державно-правові та суспільно-політичні заходи, усі події й планові акції; її можна спостерігати в усіх проявах конституційної реформи. Вона носить комплексний характер і розпадається на декілька дрібніших, проте не менш важливих функцій [7, с. 82].

У ході конституційної реформи перетворюється вигляд держави та права, відбувається їх нове народження. Саме цим процесом вирізняється конституційна реформа. Ідея народження нової державності спочатку виникає в умовиводах учених, політиків, дослідників (формування нової парадигми конституціоналізму). Їх судження не завжди відрізняються логічною завершеністю та об'єктивною аргументацією, не завжди є реальними [8, с. 25], здатними до втілення в життя. Цей

період може тривати десятиліттями та об'єднувати не одне покоління людей. Для нього характерна боротьба приватних думок і навіть ідеологій. Проте він є об'єктивно необхідним, оскільки забезпечує виконання таких обов'язкових етапів:

– етапу підготовки громадської думки до сприйняття нової державності. Впливаючи на громадську свідомість, конституційна реформа трансформує ідею в маси, тим самим поступово розширюючи соціальну базу майбутньої державності. Саме в цьому проявляється функція *забезпечення переходу держави й права до якісно нового історичного етапу розвитку та існування, до нового суспільного ладу*;

– етапу теоретичного оформлення створення нової державності: саме в умовах конституційної реформи формується науково-теоретична платформа перетворювальних процесів, яка поступово пояснює модель майбутньої державності. При цьому можуть пропонуватися для апробації різні варіанти моделі державності в цілому або її фрагментів у вигляді окремих інститутів. У цьому, на нашу думку, проявляється функція *теоретичного оформлення ідеї створення нової державності*.

Період конституційної реформи, протягом якого нею виконуються функції підготовки громадської думки й теоретичного оформлення

ідеї нової державності, можна назвати періодом ембріонального стану майбутньої державності. Яким він виявиться за тривалістю, не завжди можна сказати. Однак те, що він є необхідним, сумнівів не викликає. Особливість наведених етапів полягає в тому, що вони здійснюють вплив на свідомість людей. Отримуючи підтвердження в правових актах, ідеї нової державності сприяють формуванню нової правосвідомості в душі сформованої парадигми конституціоналізму. У цьому процесі впливу на свідомість проявляється єдність права й держави, а також значення конституційної реформи в зміцненні правосвідомості в суспільстві. І. Ільїн стверджує: «Чим більш розвиненою, зрілою є правосвідомість, тим досконалішим буде і позитивне право, і керована ним зовнішня поведінка людей. І навпаки, слабкість правосвідомості буде створювати не відповідне своєму зразку позитивне право» [9, с. 9].

Можна сказати, що в Україні період ембріонального стану ідеї нової державності затягнувся, і в цьому проявляється особливість історії нашої країни. Проте навряд чи можна відкидати наявність такого стану країни. Сучасна конституційна реформа в Україні дає ще численніші й переконливіші аргументи на підтвердження того, що мали місце *підготовка громадської думки до*

сприйняття ідеї нової державності та її теоретичне оформлення.

Зрештою, і суспільство, і наука відреагували на нову парадигму, сприйняли її та показали свою готовність до її втілення. Почалося народження нової державності. Особливості цього процесу залежать від стану суспільства, у якому воно знаходиться напередодні перетворення держави й права та переходу до нового суспільного ладу [7, с. 83].

Період відродження України в ході сучасної конституційної реформи, на відміну від ембріонального стану, тривав недовго: з моменту проголошення Декларації про державний суверенітет України 16 липня 1990 року до грудня 1991 року, тобто до остаточного розпаду СРСР. У цей період конкурували два види факторів: внутрішньодержавні процеси та вплив міждержавних відносин, стан міжнародного співтовариства й тенденції його розвитку.

Головна функція конституційної реформи в цей період полягала в тому, щоб юридично оформити створення нової держави та встановлення її конкретних ознак. Цю функцію забезпечили такі правові акти, як Декларація про державний суверенітет України та Акт проголошення незалежності України. Це акти внутрішньодержавного статусу. Угоду про створення СНД від 8 грудня 1991 року, підписану в Біловезькій Пущі, варто оцінювати

як позадержавну акцію, хоча це, як справедливо стверджує Л. Бутько, і небезсумнівно [7, с. 84].

Юридичне оформлення державно-правових ознак України можна вважати завершеним із прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України, у якій вони отримали своє остаточне формулювання. При цьому необхідно підкреслити своєрідність історичного періоду, що тривав з 8 червня 1995 року по 28 червня 1996 року, коли відродження української держави вже відбулося. Однак владні традиції радянського ладу, підкріплені нормами Конституції УРСР 1978 року, були історичною перешкодою на шляху організаційного та юридичного оформлення нової системи влади у відродженій державі.

Сучасний період України, забезпечуваний Конституцією України 1996 року, можна характеризувати як період *апробації всіх найважливіших атрибутів і сутнісних ознак* України, заснованих новою Конституцією України, її нового конституційного статусу. І в цьому полягає ще одна функція конституційної реформи.

Характеризуючи схожий період в історії конституціоналізму Російської Федерації, А. Арінін вважає, що напередодні XXI століття Росія переживає кризу державності: «Вона була народжена не реформами 1992–1997 років, які, безу-

мовно, проходять не без помилок і драматичних прорахунків; це лише один із проявів глибинних процесів кризи самої російської цивілізації, що охопила всі її аспекти: економічний, політичний, соціальний, світоглядний і культурний» [10, с. 15]. Перевагою цього висновку, на наше переконання, є констатація саме зв'язку конституційних реформ із розвитком цивілізаційних процесів.

Констатуючи далі, що не було знайдено оптимальний або близький до нього варіант модернізації, А. Арінін доходить зовсім несподіваного висновку: «Безумовно, спочатку необхідно було провести ефективні перетворення в економічній системі, які дозволили б створити ринковий механізм, що обумовив би народження й розвиток громадянського суспільства. Очевидно, що лише після таких перетворень варто було починати проведення реформи політичної системи в цілому» [10, с. 16].

Такий висновок, на думку Л. Бутько, є методологічно неправильним. Науковець переконує, що свого часу теоретики радянського ладу стверджували, що економічні відносини, засновані на суспільній власності (соціалістичній), не могли бути створеними в надрах капіталістичного способу виробництва як системи-антипода за характером відносин власності. Цей висновок можна вважати доведеним історією.

Аналогічний розвиток подій спостерігається під час переходу від радянського соціалістичного ладу до пострадянських демократичних інститутів. Введення ринкової економіки не може забезпечуватись тоталітарною радянською системою, а в її надрах могла зародитись тіньова економіка, яка досі створює перешкоди у встановленні цивілізованої моделі ринкових відносин. Радянська система могла лише відкинути цей тип економічних відносин. І така її поведінка з точки зору діалектики є абсолютно закономірною. Як соціалістичні економічні відносини, засновані на монополії державної власності, не могли виникнути в надрах капіталізму, так і відносини ринкової економіки не могли бути сприйнятими радянською тоталітарною системою [7, с. 89]. Тому, на переконання Л. Бутько, міркування А. Арініна є утопічними. Будь-які перехідні періоди почалися з ламання інститутів влади, підготовленого кризовими явищами в економіці. У цьому плані сучасна конституційна реформа є не винятком, а підтвердженням історичної закономірності [7, с. 90].

Продовжуючи лінію роздумів науковців, проте ґрунтуючись уже на оцінці фактів, що історично існували раніше, можна стверджувати, що настануть періоди розквіту й занепаду нової державності України, як це неодноразово траплялося

в історії людства, а отже, надійде черга нових конституційних реформ.

Ключовою функцією конституційної реформи на сучасному її етапі можна вважати *функцію інституціоналізації* оновлюваного відповідно до нової Конституції України всього законодавства та правової системи відродженої держави, а також створення конституційно-правового простору.

Щоб зрозуміти сутність і зміст цієї функції, необхідно роз'яснити інституційне призначення конституційної реформи. Інституціоналізація як явище являє собою досить складний процес, змістом якого виступає внутрішнє структурно-предметне перевлаштування найважливіших правових категорій: права як сукупності норм, встановлених чи санкціонованих державою; системи права як складної, ієрархічно впорядкованої співвідпорядкованості правових норм, їх групування за інститутами, галузями тощо. В основі інституціоналізації лежать процеси перебудови всієї суспільно-політичної реальності, впровадження її нового устрою. Їх правове й організаційне оформлення – сутність інституціоналізації.

Інституціоналізація – найважливіша сутнісна якість будь-якої конституційної реформи. У ній можна виявити загальні закономірності, властиві конституційним реформам різних епох і масштабів, та особли-

вості, притаманні кожній конкретній конституційній реформі [11, с. 5]. До загальних ознак варто віднести обумовленість змін відносинами власності, зміни соціального устрою суспільства, впровадження нових принципів облаштування правової субстанції, предметну переорієнтацію в структурі суспільних відносин, ціннісну переорієнтацію суспільних відносин, зміну джерел бази [7, с. 92].

Складність інституціоналізації сучасної конституційної реформи можна показати на прикладах традиційних та новостворюваних галузей права. Вона має свої внутрішні й зовнішні прояви, поширюється на державні владні установи та нормативно-правовий матеріал. Тому слід розрізняти теоретичну та практичну сторони в змісті інституційної функції конституційної реформи. Це особливо важливо, оскільки інституціоналізація не забезпечується лише в ході конституційної реформи та не пояснюється тільки теорією конституційних реформ. У роботах учених-юристів, соціологів активно обговорюється інституціоналізація в соціальній теорії [12, с. 88] з позиції її стабілізуючого впливу.

Функція забезпечення інституційного розвитку має багатогарний характер, оскільки охоплює всю сукупність: оновлюються і держава, і права. Однак ця функція виявляється насамперед у змісті й струк-

турі конституційного законодавства та самої Конституції України.

Крім того, конституційна реформа виконує *функцію понятійного забезпечення процесів перетворення держави та права*. Неможливо не помітити, що з початком конституційної реформи в нашому правовому й політичному лексиконі з'явилося багато нових термінів і категорій. Вони є необхідними для позначення нових явищ, нових інститутів, нових сутностей. Вони по-різному сприймалися наукою та практикою. Проте варто однозначно зауважити, що правові категорії, внесені чи оновлені конституційною реформою, потребують теоретичного дослідження, яке становить невідкладне завдання правової та філософської науки.

У 1911 році І. Ільїн писав: «Сьогодні філософія переживає той момент, коли поняття прожило своє багатство, зносилося та протерлося внутрішньо до дірок. Поняття голодує за змістом усе сильніше й сильніше; воно згадує ті часи, коли в ньому жило нескінченне багатство <...> поняття жадібно тягнеться до ірраціонального, до незмірної повноти й глибини духовного життя. Не загинути в ірраціональному, а ввібрати його та розквітнути в ньому і з ним – ось чого воно хоче; філософія повинна спалахнути й розкрити незмірні надра в собі, не пориваючи своєї спорідненості з наукою, тобто

зберігаючи в собі боротьбу за доказовість і ясність» [13, с. 35].

Підкреслюючи актуальність суджень І. Ільїна, варто пояснити зміст функції понятійного забезпечення. Формування понятійно-категоріального апарату конституційної реформи підпорядковується загальним завданням і цілям її дослідження та здійснюється двома шляхами: шляхом використання вже наявних, проте переосмислених, уточнених понять та шляхом введення в обіг нових категорій, розроблених на основі накопиченого емпіричного матеріалу. Одна з вимог, яку при цьому має бути виконано, полягає в тому, щоб обґрунтувати й увести категорію (одну чи декілька), здатну з методологічних позицій здійснити таке: по-перше, об'єднати всі інші категорії під одним загальним началом; по-друге, забезпечити їх систематизацію та групування в систему ієрархічно впорядкованих понять; по-третє, провести спеціалізацію, яка допомогла б вибудувати ряди понятійно-категоріального апарату [7, с. 93].

Вважаємо, що таку роль цілком здатна виконати категорія «державна влада». Саме вона допомагає пізнати суть конституційних процесів, зміст конституційно-правових явищ. З її допомогою можуть будуватися такі супідрядні категоріальні ряди, як періоди, етапи, напрями конституційної реформи, інститу-

ційне та концептуальне призначення конституційних реформ в Україні, що розкриває функціональну характеристику останніх.

Необхідно назвати також *функцію концептуального оновлення*. Дотримуючись наведеної схеми роздумів, варто відзначити, що саме в ході конституційної реформи спостерігається активізація теоретичного пояснення найважливіших державно-правових явищ і подій, обґрунтування на їх основі поглядів, наукових підходів, оцінок, концепцій [14]. Прикладами можуть слугувати обґрунтування концепції правової держави, правового становища особи в нашій державі, місцевого самоврядування, принципу розподілу влади тощо.

Складовою частиною концептуальної функції конституційної реформи необхідно вважати необхідність теоретичної розробки всієї системи конституційних принципів, норм, інститутів, предмета конституційного регулювання, системи конституції та інших правових явищ [15, с. 37].

Функція концептуального забезпечення конституційної реформи проявляється в тому, що багато концепцій сучасних інститутів держави й права, численних державно-правових програм і кампаній прямо або опосередковано пов'язуються з процесами конституційних перетворень, що є їхніми джерелами [7, с. 94].

Таким чином, кожна з виділених функцій конституційної реформи може слугувати предметом самостійного аналізу. Їх загальна характеристика продовжує перелік складових елементів теоретичного аналізу конституційної реформи та підкреслює його важливість і практичне значення.

На наше переконання, *функції конституційної реформи – це основні напрями її зовнішнього прояву, які безпосередньо постають зі встановленої в конкретний історичний період парадигми консти-*

туціоналізму та спрямовуються на реалізацію її основних положень на практиці.

Саме тому вивчення функцій конституційної реформи допомагає проникати в сутність конституційних перетворень. Крім того, функції конституційної реформи є об'єктивно детермінованими, носять конкретно-історичний характер. Вони показують складність і багатоваріантність конституційної реформи як державно-правового явища. І до тих пір, доки їх не буде виконано, конституційна реформа як процес триватиме.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Линц Х. Крушение демократических режимов: кризис, разрушение и восстановление равновесия / Х. Линц // Проблемы Восточной Европы. – 1993. – № 39–40. – С. 9–160.
2. Юридическая наука и практика в условиях перестройки // Коммунист. – 1987. – № 14. – С. 42–50.
3. Бурлацкий Ф. О советском парламентаризме / Ф. Бурлацкий // Литературная газета. – 1988. – 15 июля. – С. 2.
4. Лебедев А. Возвращение политики / А. Лебедев // Новое время. – 1989 – № 6. – С. 10–11.
5. Нерсисянц В. Перестройка и правовое мышление // В. Нерсисянц // Советское государство и право. – 1987. – № 9. – С. 40–44.
6. Морозова Л. Конфликт закона и правовая реформа (материалы круглого стола в ИГП РАН) / Л. Морозова // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 5–26.
7. Бутько Л. Конституционная реформа: теоретико-правовой анализ : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория права и государства; история права и государства; история политических и правовых учений» / Л. Бутько ; Санкт-Петербургская академия МВД России. – СПб., 1998. – 426 с.
8. Скрипилев Е. О республиканской традиции в России / Е. Скрипилев // Советское государство и право. – 1991. – № 3. – С. 26–35.
9. Ильин И. О сущности правосознания / И. Ильин. – Мюнхен : Тип. обители преп. Иова Почаевского, 1956. – 341 с.
10. Аринин А. Проблемы развития российской государственности в конце XX века / А. Аринин // Федерализм и власть федерализма : сб. статей / отв. ред. М. Губогло. – М. : ТОО «Интел Тех», 1997. – С. 15–22.

11. Овсепян Ж. О некоторых аспектах концепции конституционной реформы в СССР / Ж. Овсепян // Советское государство и право. – 1991. – № 8. – С. 3–14.

12. Посконин В. Стабилизационный эффект «кибернетической иерархии» прав и обязанностей в теории Т. Парсонса / В. Посконин // Международное сотрудничество правоохранительных органов в борьбе с организованной преступностью и наркобизнесом : матер. междунар. науч.-практ. конф. (г. Санкт-Петербург, 25 июля 1997 г.). – СПб., 1997. – Ч. 2. – С. 86–90.

13. Лисица Ю. Философия Ивана Ильина и проблема правосознания граждан в России / Ю. Лисица // «Наши задачи» Ивана Ильина и... наши задачи : матер. конф. / под ред. В. Свешникова. – М. : Рарогъ, 1995. – С. 35–43.

14. Масленников В. Концептуальные положения новой Конституции Республики / В. Масленников, А. Мицкевич, Ю. Тихомиров, С. Пяткина, Б. Крылов и др. // Государство и право. – 1992. – № 8. – С. 22–30.

15. Бойцова Л. Конституционное право в российской правовой системе / Л. Бойцова, В. Бойцова, В. Ломовский // Общественные науки и современность. – 1993. – № 6. – С. 36–47.