



Юрій ШЕМШУЧЕНКО,
директор Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
академік НАН України

Державний суверенітет і правова держава (до 20-річчя Декларації про державний суверенітет України)

Прийнята 20 років тому Верховною Радою України Декларація про державний суверенітет (далі – Декларація) є вікопомним документом, у якому відображена виношувана століттями ідея українського народу бути господарем у своєму домі, жити за власними правами й звичаями. Цей документ потім був покладений в основу Акта проголошення незалежності України й Конституції України 1996 року. Остання закріпила основи сучасного державного й суспільного ладу країни, конституційні права і свободи громадян, гарантії незалежного розвитку України у всіх сферах внутрішнього й зовнішнього життя.

Одним із головних у Декларації є положення про народовладдя. У ній, зокрема, зазначається, що народ України є єдиним джерелом державної влади. Ні партії, ні інші політичні сили, а саме народ, за Декларацією, має надавати повноваження державі, органам державної влади.

Державний суверенітет визначається в Декларації як верховенство, самостійність, повнота й неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

Внутрішній і зовнішній суверенітет було проголошено в усіх основних сферах: політичній, економічній, соціальній, культурній і екологічній. Насамперед у Декларації проголошується внутрішній суверенітет у політичній сфері. Від імені народу, зазначено в документі, може виступати виключно Верховна Рада Української РСР. Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України, утверджуючи тим самим неподільність державної влади.

Поряд із політичним суверенітетом у внутрішній сфері в Декларації проголошується економічний суверенітет – економічна самостійність України.

Тут, зокрема, зазначається, що Українська РСР самостійно визначає свій економічний статус і закріплює його в законах. Українська держава самостійно створює банкову, цінову, фінансову, митну, податкову системи, формує державний бюджет, а при необхідності впроваджує свою грошову одиницю. Вищою кредитною установою Української РСР є національний Банк України, підзвітний Верховній Раді Української РСР.

Українська РСР, за Декларацією, є самостійною у вирішенні питань науки, освіти, культурного і духовного розвитку української нації, гарантує всім національностям, що проживають на території Республіки, право їх вільного національно-культурного розвитку.

Вона забезпечує національно-культурне відродження українського народу, його історичної свідомості, традицій, національно-етнографічних особливостей, функ-

ціонування української мови в усіх сферах суспільного життя.

Окремий розділ Декларації присвячено екологічному суверенітету. Тут зазначається, що Українська РСР самостійно встановлює порядок організації охорони природи на території Республіки та порядок використання природних ресурсів.

Як суб'єкт міжнародного права Українська РСР здійснює безпосередні зносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється дипломатичними консульствами, торговельними представниками, бере участь у діяльності міжнародних організацій в обов'язки, необхідному для ефективного забезпечення національних інтересів Республіки у політичній, економічній, екологічній, інформаційній, науковій, технічній, культурній і спортивній сферах (розділ X).

Декларація не лише проголосила внутрішній і зовнішній суверенітет Української держави, а й передбачила низку його гарантій. В розділі I Декларації, зокрема, зазначено, що Українська РСР здійснює захист і охорону національної державності українського народу.

Цілісна система цих гарантій суверенітету України передбачена розділом IX Декларації, який має назву «Зовнішня і внутрішня безпека». Зокрема, тут, передбачено, що Українська РСР має право на власні Збройні Сили, що вона має власні внутрішні війська та органи державної безпеки, підпорядковані Верховній Раді Української РСР, що Українська РСР визначає порядок проходження військової служби громадянами Республіки та інші гарантії державного суверенітету України.

Хоча за своїм змістом Декларація відповідно до її назви присвячена насамперед і переважно державному суверенітету, її зміст значно ширший і багатогранніший, реально вона проголошує основні засади майбутнього державного суспільного ладу України, статусу людини й громадянина, організації державної влади тощо. Ці положення були певною мірою сприйняті під час підготовки чинної Конституції України. Водночас слід зауважити, що після розвалу СРСР деякі положення Декларації самі

собою відпали. Це, зокрема, стосувалося відносин України з іншими союзними республіками, Союзного договору тощо.

Порівняльний аналіз Декларації і чинної Конституції свідчить, що з плином часу виявилися певні проблеми й розбіжності між цими двома документами. Серед них – проблема визначення України правовою державою.

У преамбулі Декларації щодо цього сказано, що Декларацію приймають, «визнаючи необхідність побудови правової держави». А у ст. 1 Конституції міститься більш імперативна норма: «Україна є правовою державою».

На жаль, ані в Декларації, ані в Конституції немає визначення правової держави. Це поняття, як відомо, було введено в науковий обіг німецьким ученим Р. Молем у XIX столітті. Потім ідею правової держави поглибили і західноєвропейські, і вітчизняні вчені. З українських фахівців тут слід назвати С. Дністрянського, Б. Кістяківського, М. Палієнка та ін.

У радянський період концепція правової держави розглядалась переважно під кутом зору критики буржуазних теорій держави і права. Зрушення відбулися тільки в період Горбачовської перебудови. У цей час з'явилася низка робіт із цієї проблематики як у Радянському Союзі, так і в Україні. Тоді ж під егідою нашого інституту почав виходити щорічник наукових праць «Правова держава».

Як зазначено в «Юридичній енциклопедії», правова держава – це «ідеальний тип держави, вся діяльність якої підпорядкована праву». Фактично це – ідеал, який має бути метою суспільства й держави. 100 років тому Б. Кістяківський сказав, що побудувати правову державу можна тоді, коли всі люди стануть святими. Святими люди ще не стали, а ось кількість мільярдерів і мільйонерів збільшилася в Україні до «золотої сотні». Водночас у країні майже 30% громадян перебувають за межею бідності.

Ділитися сумнівними статками олігархи, звісно, не збираються. Хіба не про це свідчить супротив з їх боку прийняттю закону про податки на багатство?!

У конституційному закріпленні правової держави відчутне бажання законодавця видати бажане за дійсне. Бо хіба серйозно можна говорити про правову державу, яка тотально вражена корупцією й злочинністю, де процвітає правовий нігілізм і існують серйозні проблеми з якістю законодавства, а судова влада у глибокій кризі. Це дало привід російському конституціоналісту В. Чиркіну назвати пострадянські держави «напівправовими» чи «частково правовими».

Характерно, що у більшості класичних конституцій немає поняття правової держави. Конституції пострадянських незалежних країн це питання вирішують по-різному. В деяких із них ці держави названі вже правовими, а в інших – як такі, що мають за мету в майбутньому стати такими.

У цьому зв'язку реалістичнішою видається формула Декларації про намагання України стати правовою державою. Очевидно, що саме так слід було б скоригувати відповідне положення Конституції у ході конституційної реформи.

Наступною є проблема механізмів побудови правової держави. За Декларацією, держава забезпечує верховенство Конституції та законів на своїй території. Найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснюється Генеральним прокурором (розділ III).

У Конституції фактично не згадується про принцип законності, без якого годі й говорити про правову державу. А принцип верховенства закону замінений принципом верховенства права. В Україні, йдеться у ст. 8 Основного Закону, «визнається і діє принцип верховенства права».

Вважаю, що така трансформація не на користь побудови правової держави. Ми не проти принципу верховенства права, але вважаємо, що він має значення переважно у сфері законодавчої діяльності, де повинен застосовуватися з метою запобігання прийняттю «неправових законів».

Під час виконання прийнятих законів визначальним має бути принцип верховенства Конституції й закону (принцип законності). Абстрактний принцип верховенства права тут працює на користь тим, хто намагається обійти закон, підмінити законність політичною чи клановою доцільністю тощо. З огляду на це до Конституції слід включити обидва принципи – і верховенства права, і верховенства закону, бо саме закон є формою життя й дії права.

На мій погляд, в умовах масових правопорушень прав громадян і високого рівня злочинності (Україна посідає провідне місце за цим показником у Європі) передчасним є звуження наглядових функцій прокуратури. Річ тут не в назві – «Загальний нагляд», яка комусь не подобається. Питання полягає у неприпустимості звуження тих конституційних гарантій, від яких залежить рух до правової держави.

У ширшому контексті юридичний статус прокуратури, як і інших контрольних-наглядових органів (Рахункова палата, Омбудсман тощо), доцільно було б закріпити у спеціальному розділі Конституції, як це зроблено у Республіці Білорусь і деяких інших країнах. Фактично це самостійна гілка влади в системі державної влади країни.

Ще одна проблема – економічний суверенітет України як основа побудови правової держави. У Декларації цьому питанню присвячено спеціальний розділ – VI «Економічна самостійність». Передбачено, що «Українська РСР забезпечує захист усіх форм власності».

У чинній Конституції такого розділу немає. Питання власності регулюється фрагментарно й безсистемно. Недостатньо чітко виписані форми власності й механізми їх забезпечення. Це призвело до суперечностей Конституції з чинним законодавством у цій сфері. У Конституції, зокрема, нічого не сказано про колективну форму власності, тоді як Господарський кодекс України 2000 року передбачив цю форму та її правовий статус.

Конституція містить норму про те, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності господарювання (ст. 13). Але ця норма виявилася декларативною. Бо нині в руках держави залишилося тільки близько 20 відсотків власності. У країні діє мораторій на продаж сільськогосподарської землі, але ця земля продається чи незаконно привласнюється у великих масштабах. Держава не в змозі запобігти рекетові, забезпечити депозитні вклади населення в банках тощо.

Усе це свідчить про нагальну потребу вдосконалення конституційного регулювання відносин власності в Україні. Системний підхід до цього питання потребує внесення до Основного Закону спеціального розділу – «Економічна основа».

Вирішення вказаних та інших проблемних питань українського конституціоналізму і, зокрема, побудови правової держави багато в чому також залежить від поглиблення відповідних наукових досліджень.

Не можна не помітити, що наука конституційного права нині відстає і від потреб практики, і від вимог розвитку самої науки. Зважаючи на це, у нашому Інституті започатковане комплексне фундаментальне дослідження – «Проблеми теорії конституційного права».

Однак, ми не маємо серйозних замовлень на наукові дослідження з питань державотворення і правотворення від органів державної влади й управління. На науку, як завжди, бракує коштів. Хотілося б сподіватися на позитивні зрушення у цій справі. 