



Олексій ЮЩИК,
доктор юридичних наук,
завідувач Центру теоретичних
проблем законотворчості
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України

Проблема співвідношення Декларації про державний суверенітет і Конституції України в контексті правової держави

На перший погляд може видатися, що проблема співвідношення Декларації про державний суверенітет України (далі – Декларація) з Конституцією України є надуманою, не вартою уваги теоретиків. А вже з часу прийняття Декларації минуло уже 20 років, майже півтора десятиліття в Україні діє нова Конституція. До того ж у самому тексті Декларації 1990 року прямо зазначено, що вона «є основою для нової Конституції, законів України і визначає позиції Республіки при укладанні міжнародних угод».

А втім, на практиці проблема співвідношення Декларації з Конституцією, законами та міжнародними угодами України виявилася не такою однозначною, як це було задекларовано. Якщо казати коротко, з 24 серпня 1991 року про існування Декларації непомітно «забули», вирішивши, мабуть, що здійснення Декларації *завершилося* разом з Актом проголошення незалежності України. А вже як інакше розцінювати той факт, що в преамбулі нової Конституції 1996 року взагалі немає згадки про Декларацію? Там записано, що Верховна Рада України приймає Конституцію, «керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року (далі – Акт), схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням». Між тим, в Акті посилення на Декларацію мало такий вигляд: *здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України*, Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки урочисто проголошує незалежність України та створення *самостійної української держави* – України. Територія України є неподільною і недоторканою. Віднині на території України мають чинність винятково Конституція й закони України.

Якщо бути послідовним, то треба визнати, що під час проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України Верховна Рада УРСР, м'яко кажучи, *злукавила*, записавши в преамбулі Акта слова «здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України» як підставу прийняття цього документа. Справді, у Декларації йшлося про Україну – *Радянську Соціалістичну Республіку*, а не про «самостійну українську державу – Україну» (як зазначено в Акті), і не про Україну – «незалежну демократичну державу» (як записано в Постанові Верховної Ради УРСР «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 року). У самій Декларації, до речі, містилося й таке визначення: «*Українська РСР як суверенна національна держава*».

Але між *радянською соціалістичною* державою Україна і «самостійною українською» або «незалежною демократичною» державою Україною, як кажуть в Одесі, «дві великі різниці». Тут у Верховній Раді УРСР вийшло щось на зразок фрази одного відомого всім депутата з Росії: «у мене мати русская, а отец – юрист».

По суті, ухваливши Акт проголошення незалежності України в наведеній редакції, Верховна Рада не «здійснила» Декларації, а радше закреслила її принципів положення, підмінивши їх *абстрактним* непевним визначенням майбутнього суспільства й держави з огляду на зміни в організації державної влади, які фактично сталися впродовж року після прийняття Декларації. Зокрема, у Декларації було записано, що «*повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної й місцевих рад Української РСР*». У розділі Декларації про державну владу сказано, що ця влада здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову, і що найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснюється Генеральним прокурором Української РСР, призначеним Верховною Радою, відповідальним перед нею і тільки їй підзвітним. Натомість у Декларації взагалі не було згадки про інститут Президента та інститут місцевого самоврядування.

А що ж було закріплено в новій Конституції? У статті 5 читаємо: «*Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування*». Ця формула істотно відрізняється від передбаченої у Декларації, вона включає можливість всенародного обрання Президента, через якого народ також здійснює владу та від якого залежить призначення й звільнення Генерального прокурора. Відмінність між двома варіантами організації влади видно, як то кажуть, неозброєним оком.



Водночас ще за два місяці до проголошення Акта незалежності Верховна Рада УРСР схвалила Концепцію нової Конституції (Постанова від 19 червня 1991 р.), а вже 5 липня 1991 року до чинної на той час Конституції УРСР 1978 року було внесено доповнення про заснування поста Президента УРСР.

Оскільки формування національної правової системи багато в чому не відповідало Декларації про державний суверенітет України, постає питання про її обов'язковість як акта законодавчого органу. Варто сказати, що до 1990 року в Українській РСР був приклад прийняття акта під назвою «*декларація*». Я маю на увазі Декларацію Верховної Ради УРСР від 20 квітня 1978 року про прийняття та оголошення Конституції (Основного Закону) УРСР. Очевидно, що тоді вона мала значення особливого *урочистого закону про прийняття та введення в дію Конституції Української РСР 1978 року, була конституційним актом законодавчого характеру*, що суттєво відрізняється від Декларації 1990 року. Адже остання, як сказано в ній, слугувала *основою для нової Конституції та законів*, тобто за своєю змістовною спрямованістю була протилежною Декларації 1978 року, заперечуючи чинну на той час Конституцію й орієнтуючи на вироблення нової Конституції.

З другого боку, вона передбачала верховенство чинної Конституції УРСР на території республіки. Отже, із прийняттям Декларації про державний суверенітет *юридична дія існуючої Конституції УРСР* лишалася незмінною, але змінювалася *суспільно-політична оцінка її змісту та перспективи дії в майбутньому*. Це вказує на *політико-декларативний*, а не нормативно-правовий характер Декларації, що зумовлювало необхідність *конституювати її положення в новій Конституції*, закріпити їх у вигляді нормативних приписів, а не декларативних положень, перевести їх на мову юридичного закону.

Практика законодавчої діяльності Верховної Ради УРСР після 16 липня 1990 року засвідчила політико-декларативний характер Декларації про державний суверенітет, оскільки *національна правова система на початковому етапі її становлення формувалася на внутрішньо суперечливій політико-правовій основі*. Закріплені в Конституції основи суспільного ладу і державного устрою Української РСР утратили сенс політико-нормативного орієнтира для формування національного права, однак залишались *юридично обов'язковою конституційною базою* законодавства. Тому з самого початку закладався внутрішньо суперечливий характер творення правової системи, а помножений на економічні та соціально-політичні суперечності в суспільстві, цей процес набував із часом хаотичного руйнівного характеру.

Найважливіші сфери правового регулювання виявилися *позбавленими конституційної основи*. Припинивши у жовтні 1990 року дію глави 2 «Економічна система», глави 16 «Державний план економічного та соціального розвитку Української РСР» і глави 17 «Державний бюджет Української РСР» чинної на той час Конституції УРСР «до прийняття нової Конституції», Верховна Рада фактично запровадила *неконституційний (позаконституційний) порядок* визначення основ законодавства в економічній і бюджетній сферах. Відтак правове регулювання життєво важливих для суспільства відносин стало набувати неупорядкованого, стихійного вигляду; замість утворення стабільної правової основи суспільного життя, фундаменту майбутньої національної правової системи почала

формуватися нестійка, внутрішньо суперечлива нормативна сукупність, позбавлена твердої основи, єдиної політико-правової сутності.

Про характер формування правової системи у цей період яскраво свідчить той факт, що лише за 1992 рік Основний Закон змінювався десять разів, до того ж 17 червня, 27 жовтня і 19 грудня ухвалювалося в один день по два конституційні закони, а запровадженню урядових декретів було присвячено аж чотири конституційні закони. Надалі інтерес законодавця до змінення чинної Конституції втрачається, і за 1993–1994 роки зміни до неї вносили лише чотири рази. 1995 року приймається так званий Конституційний договір, який засвідчив, що Конституція УРСР 1978 року стала тягарем для влади, неспроможною змінити її *законним шляхом*, і на початок 1995 року вона *фактично втратила обов'язкову силу*. Проте і в «Конституційному договорі» не знайшлося місця навіть для згадки про Декларацію 1990 року, очевидно, тому, що його положення не збігалися з нею, а вироблення нової Конституції підпорядкувалося прагненню Президента Л. Кучми закріпити в ній ідеї цього договору, а не Декларації про державний суверенітет.

Що з цього вийшло – відомо: «сира» в ідейно-теоретичному та недосконала в техніко-юридичному сенсі Конституція 1996 року за час своєї дії виявила потребу не просто в удосконаленні багатьох її положень, а й у її новій редакції, а з точки зору окремих політиків – навіть потребу прийняття нової Конституції.

У зв'язку з цим знову постає питання: чи треба вважати Декларацію 1990 року основою для прийняття нової Конституції або її нової редакції, позаяк вона не була реалізована в чинній Конституції України? Якщо мірою взагалі ця Декларація є орієнтиром для сучасного українського суспільства й держави та основою для новітнього конституційного процесу?

На мій погляд, попри те, що Декларація 1990 року не була реалізована в чинній нині Конституції, вона відіграла свою історичну роль і сьогодні має розглядатися насамперед в *історичному* аспекті вітчизняного державотворення. З *юридичної* точки зору цей акт не є таким, що зобов'язує враховувати його під час підготовки нової редакції чинної Конституції або, якщо в ній виникне потреба, нової Конституції України, оскільки легітимність Декларації про державний суверенітет 1990 року не перевищувала легітимності Конституції 1996 року – ці обидва акти приймала Верховна Рада як законодавчий орган держави.

А зважаючи на те, що в статті 85 Конституції передбачено повноваження Верховної Ради *визначати засади внутрішньої та зовнішньої політики*, під час визначення вказаних засад можуть бути враховані ті або інші положення Декларації 1990 року, насамперед щодо розвитку України як демократичної правової держави. Адже ці засади за своїм змістом – *декларативний документ*, близький до природи Декларації 1990 року. Водночас потрібно чіткіше визначитися щодо *обов'язковості* такого роду актів парламенту, як Декларація, особливо стосовно акта «Засад внутрішньої і зовнішньої політики», щоб їх положення не залишалися задекларованими тільки на папері.

По суті, співвідношення Декларації 1990 року і сучасних «Зasad внутрішньої і зовнішньої політики» із чинною Конституцією України – це *проблема співвідношення політики і права*, якій ми з академіком Ю. С. Шемшученком присвятили одну зі статей у журналі «Право України» (№ 8 за 2007 рік), і до якої я запрошую звернути всіх, хто бажає глибше зрозуміти цю проблему. 