

В. ПОГОРІЛКО

РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ В УКРАЇНСЬКОМУ ПРАВОТВОРЕННІ І РОЗБУДОВІ ДЕРЖАВИ

У кожній країні, кожного народу є свої соціальні цінності, святині: релігійні, культурні, політичні, правові, економічні, природні, історичні та інші. Багато з цих цінностей — однозначного характеру: чи то політичного, чи то економічного, чи то релігійного і т. п.

Але у більшості народів є особливі, багатовимірні святині, які мають одночасно і політичну, й економічну, і духовну, і правову цінність. Йдеться про конституції. У кожній цивілізованій країні їх найбільше шанують і знайомлять з ними весь світ як з предметом національної гордості.

Автор розмірковує, що слід зробити для того, щоб і в Україні Конституція стала справжньою святинєю.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ ЯК СОЦІАЛЬНА ЦІННІСТЬ

Звісно, досягти цього відразу важко. А вже тривалий час ми або не мали держави і Конституції, або мали Конституцію, яка була засобом обмеження політичних прав і свобод людини, громадянина, народу та держави в цілому. Звісно, що така Конституція не могла бути в пошані.

Нині наш Основний Закон — це Конституція суверенного народу і суверенної держави і вона заслуговує на інше ставлення. До того ж, при всіх своїх особливостях, чинна Конституція України — то будівничий нашого суспільства і нашої держави, творець благ кожної людини.

У чому ж полягає найбільша її цінність для кожної людини і громадянина, суспільства і держави?

По-перше, Конституція — акт найвищої юридичної сили, Основний Закон країни констатує як видатну подію у житті Українського народу здійснення ним свого природного права на самовизначення й утворення суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової унітарної держави з республіканською формою правління і поділом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

По-друге, Конституція визнає в Україні людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку найвищою соціаль-

© ПОГОРІЛКО Віктор Федорович. Член-кореспондент НАН України. Академік Академії правових наук України. Заступник директора Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України (Київ). 2005.

ною цінністю і проголошує та гарантує найбільше серед конституцій світу коло прав та свобод людини і громадянина, зокрема, громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні права і свободи, право на участь в управлінні державними справами, право приватної власності, свободу творчості тощо.

По-третьє, всебічно визначає статус Українського народу і визнає за ним практично необмежене коло природних прав політичного, економічного, соціального, духовного та іншого характеру. Зокрема, Конституція визнає народ носієм суверенітету (верховенства влади) і єдиним джерелом влади в Україні, його виключне право встановлювати і змінювати конституційний лад у країні (що значною мірою зумовило мирний характер Помаранчевої революції); визнає за народом право власності на природні ресурси, а землю — основним національним багатством, право захисту народом суверенітету, територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки тощо.

По-четверте, визнає місцеве самоврядування в Україні.

По-п'яте, проголошує принцип верховенства права.

По-шосте, визначає пріоритетним напрямом національної політики держави сприяння консолідації і розвитку української нації як титульної, а також розвиткові самотності корінних народів і національних меншин.

По-сьоме, проголошує як один з основних принципів суспільного ладу — принцип політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності і заборону цензури, про що так довго мріяли в Україні.

По-восьме, Конституція стверджує, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі закону, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Ці положення далеко не вичерпують Основний Закон, але вони дають достатні підстави для всіх завжди шанувати чинну Конституцію України, якщо, звичайно, вона діє, є реальною.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ІСТОРІЇ

Які ж витоки цього надзвичайного явища, що має назву Конституції?

Конституція як правове явище з'явилася порівняно недавно — 200—300 років тому, хоча закони і право в цілому налічують кілька тисячоліть, вони виникли разом із державою. Чи не забарилося людство з прийняттям конституцій? Чи потрібно було йому стільки часу для визрівання думки щодо створення Конституції і питань, які вона розв'язувала? Можна сміливо стверджувати, що в цілому людство не забарилося з конституціями і час визрівання конституційної думки цілком адекватний складності й обсягу питань, які вирішували ці нормативно-правові акти. З формально-юридичного погляду необхідність і можливість створення конституцій з'являються, як правило, тоді, коли суспільство нагромадило значний обсяг законодавства, для кращого застосування якого необхідно було привести його у правову систему шляхом надання найвищої юридичної сили одному з видів нормативно-правових актів, що і дістав назву Конституції (від «устрій, устанавлення»). Верховенство конституцій у системі правових актів є і, певно, завжди буде їхньою пріоритетною рисою. *Але головним здобутком конституцій за їх змістом є обмеження, тобто регулювання або, образно кажучи, приборкання влади (політичної, публічної). Це вважається основним призначенням конституцій.*

Тисячоліття держава, державна влада приборкувала за допомогою законів народ, суспільство, людину. Конституція ж приборкала державну владу, встановивши порядок набуття влади (виборів тощо), здійснення

влади шляхом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, порядок припинення влади та конституційно-правову (політичну) відповідальність за протиправне здійснення влади (у вигляді вияву недовіри, дострокового припинення повноважень, імпічменту, тобто відсторонення від влади). Найскладнішим питанням можливості здійснення регулювання влади було питання про її джерело (джерела).

Релігійні вчення стверджували, що влада — від Бога, він є її джерелом. І цьому постулату тривалий час слідували держава і суспільство.

Правителі, тобто державні політичні діячі, стверджували, що вони — єдине джерело влади. (Держава — це ми, говорили, зокрема, французькі королі). Народ, принаймні іноді, також заявляв, що влада належить йому.

Допомогли вирішити це питання видатні європейські мислителі: Джон Локк, Жан-Жак Руссо, Шарль Монтеск'є та інші, обґрунтувавши положення про те, що народ є носієм суверенітету і джерелом влади і що державна влада має здійснюватися шляхом поділу її на законодавчу, виконавчу і судову. Людство, певно, буде завжди їм вдячне. Ці ідеї були покладені в основу конституцій і в більшості країн стали або стають реальністю, яка докорінно змінює політичне життя держави і суспільства, перешкоджаючи узурпації влади.

Отже, суспільство не даремно витратило так багато часу на створення цих нормативно-правових актів, адже вони врегулювали здійснення влади, яка тривалий час вважалася недоторканою.

Щоправда, не слід думати, що регулювання, приборкання влади — це єдине або найвище призначення конституцій.

Найвище призначення конституцій має творчий характер: створення благ для людини, суспільства і держави, передумов для максимального прояву їхніх можливостей,

розвитку і розквіту, зокрема шляхом надання або визнання за ними відповідних прав і свобод та інших благ.

Тому сила конституцій, звичайно, у регулюванні влади, а їхнє благо, користь насамперед у правах та свободах людини і громадянина, які вони проголошують. Наприклад, віддаючи належне сильній Конституції США, багато правознавців визнають перевагу соціальної цінності Конституції Франції 1791 р., яка першою проголосила систему прав і свобод у вигляді Декларації прав і свобод людини і громадянина. Того самого року положення про права і свободи з'явилися і в Конституції США.

І недарма конституціоналісти стверджують, що відсутність у конституції поділу влади, проголошення прав і свобод людини і громадянина фактично означає відсутність цього нормативно-правового акта.

Але права і свободи людини і громадянина та інші блага, надані конституціями, об'єктивно могли бути надані у відповідному обсязі та реалізовані лише на певному етапі розвитку суспільства і держави. Тому поява конституцій і в контексті регулювання влади, і в контексті прав і свобод та інших благ, зрештою, детермінована часом, тобто певним рівнем розвитку суспільства, його винятковими можливостями і потребами, які проявилися, зокрема, в ході буржуазних революцій. Звісно, не всі народи і держави одночасно підготували і прийняли свої конституції. У кожного народу — своя історія розробки й утвердження конституції або принаймні своя її версія. Загальновізнано, що першою була Конституція США 1787 р., якій передували конституції штатів, а перші європейські — це конституції Франції і Польщі 1791 р.

Щоправда, в Україні існує думка, і ми її поділяємо, що першою конституцією в світі (або принаймні в Європі) була Конституція Пилипа Орлика, прийнята 5 квітня 1710 р.

Для визнання цього твердження наведемо низку аргументів. Зокрема, Конституція Пилипа Орлика, хоча безпосередньо і не мала такої назви, однак вирішувала ключове питання конституції: регулювання, обмеження влади шляхом поділу її на законодавчу, виконавчу і судову. Про намір Конституції Пилипа Орлика обмежити владу гетьмана зазначається навіть у її преамбулі (вступі), де сказано, зокрема: «оскільки дехто з колишніх Гетьманів, наслідуючи деспотичне московське правління, зухвало намагався привласнити собі, всупереч праву і рівності, необмежену владу, не соромлячись нехтувати давніми законами і вольностями Війська Запорозького і тяжко пригноблюючи простий народ... ми уклали угоду з паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом і ухвалили, щоб не тільки Його Ясновельможність у щасливі дні свого Гетьманату стежив за виконанням пактів і Конституцій, викладених нижче по пунктах і підтверджених його присягою, але щоб цього незмінно дотримувалися також і наступні Гетьмани Війська Запорозького»*. Тут неповторно і прозоро висловлена суть Конституції, її мета.

Якщо визнавати акт Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 р. першою Конституцією України, то історію Конституції нашої держави ми можемо поділити на чотири основних періоди.

Перший період — від початку XVIII ст., тобто від створення Конституції Пилипа Орлика, до середини XIX ст. Цей час ознаменувався прийняттям першої Конституції України, яка, щоправда, діяла тимчасово на частині її території.

Другий — від середини XIX ст. до початку XX. Характеризується підготовкою

* Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. — К., 2001. — С. 8—30.

ряду проектів конституцій і конституційних актів, прийняттям чотирьох універсалів та кількох конституцій і конституційних актів (конституції УНР, ЗУНР, П. Скоропадського та ін.).

Третій тривав упродовж 1919—1991 років. У цей час були прийняті чотири радянських конституції (1919 р., 1929 р., 1937 р., 1978 р.).

Четвертий — від 1991 р. і донині — проголошення й утвердження сучасної Конституції незалежної Української держави.

Щоправда, деякі вчені виокремлюють як самостійні періоди 1917—1920 роки і подібні відтинки часу; але в такі короткі терміни великі ідеї, зокрема конституційні, як правило, не визрівають.

Підготовка і прийняття чинної Конституції України позначені складними і навіть драматичними моментами, але з наукового погляду на пильну увагу заслуговують саме джерела Основного Закону. Їх можна поділити на нормативні та літературні (наукові, теоретичні).

I. Нормативними джерелами чинної Конституції України насамперед були:

- ♣ Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України та Конституційний Договір;
- ♣ конституції зарубіжних країн, передусім США, Франції, Російської Федерації та ін.;
- ♣ альтернативні проекти конституцій, внесені неконституційними суб'єктами;
- ♣ чинна на той час Конституція України в частині прав і свобод людини і громадянина та історичні конституції і їхні проекти;
- ♣ закони, прийняті після проголошення незалежності України, тощо;
- ♣ міжнародно-правові акти.

II. Основними теоретичними джерелами нинішньої Конституції були:

- ♣ концепція Конституції України, схвалена Верховною Радою України;

- ♣ наукові праці зарубіжних учених, мислителів;
- ♣ наукові розробки колишніх радянських дослідників-правознавців;
- ♣ наукові праці українських конституціоналістів дорадянської доби (М. Грушевського, І. Франка);
- ♣ наукові праці українських конституціоналістів, опубліковані після проголошення незалежності;
- ♣ власні наукові розробки членів Робочої групи.

Тобто можна стверджувати, що офіційний проект Конституції України готувався на міцній науковій основі фахівцями-конституціоналістами, хоча у процесі його обговорення та прийняття зазнав певних змін.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У ТВОРЕННІ ДЕРЖАВИ

Конституція України, як і більшість конституцій світу, є багатофункціональною. Вона здійснює, зокрема, політичну, економічну, соціальну, культурну (духовну, ідеологічну), інші галузеві та об'єктні функції, а також владні: установчу, правотворчу, контрольну, охоронну та інші власне конституційні функції.

У першу чергу Конституція України виконує політичну функцію, регулюючи найважливіші політичні відносини, насамперед відносини влади, як і більшість сучасних конституцій.

Конституція визначає види політичної (публічної) влади і її основних носіїв. Відповідно до свого призначення — регулювання (приборкання, обмеження) влади у ст. 5 Конституції зазначається, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ.

Але народ — не лише носій влади. Він також — суб'єкт здійснення влади як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Отже, публічна влада, влада народу за Конституцією України, має три основні види: безпосереднє народовладдя, державна влада і

місцеве самоврядування. Кожен із цих видів влади характеризується своїми різновидами та механізмом здійснення, які, звичайно, потрібно постійно вдосконалювати.

Так, безпосереднє народовладдя реалізується шляхом виборів, референдумів та в інших формах, тобто народ має право на будь-яку форму безпосереднього народовладдя, за винятком обмежень, передбачених Конституцією.

Державна влада, згідно із ст. 6 Конституції України, здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

Різноманітні форми реалізації владних повноважень властиві і місцевому самоврядуванню.

Та одним із найважливіших питань політичної влади, які, здебільшого, вирішують конституції, якому надається надзвичайно велике значення в Основному Законі України, є питання механізму здійснення політичної влади, що прийнято називати політичною системою суспільства. До цієї системи, як правило, відносять народ, державу, політичні партії та суб'єкти місцевого самоврядування.

Одним з основних суб'єктів політичної системи і, відповідно, найбільш дієвим і постійним засобом здійснення політичної влади і таким чином реалізації функцій суспільства є, звичайно, держава. Її статусу Конституція приділяє найбільшу увагу.

Якою ж державою уявляється нам і всьому людству Україна зі сторінок чинної Конституції України? Які ідеї вона втілює в життя своїми рисами, механізмом і функціями?

Перед нами постає держава, омріяна десятиками поколінь українців, за яку вони боролися і нерідко платили життям. Адже Конституція проголошує Україну суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою й унітарною державою, тобто соборною, самостійною, вільною, що є втіленням української національної ідеї державотворення.

Ці характеристики записані в Конституції після тривалих палких дискусій. Вони є і реальністю, здобутком у розвитку нашої держави, і наміром мати таку державу як програму українського державотворення.

Особливо це стосується соціального і правового характеру української держави, переважно як наміру суспільства і держави на найближчу і віддалену перспективу.

В основу української національної ідеї, зокрема стосовно державотворення, закладена думка про те, що український народ і як етнічна, і як політична нація може існувати і розвиватися лише маючи державу.

Але якою повинна бути ця держава за формами устрою і правління, за функціями і механізмом — тут міркування українських політиків, учених, мислителів, юристів протягом тривалого часу були, як відомо, різними і часом діаметрально протилежними.

Це виявилось і під час підготовки та прийняття нинішньої Конституції України. Так, багато політиків і науковців пропонували проголосити нашу державу президентською республікою за формою правління і федеративною — за державним устроєм, що після тривалих дискусій не знайшло підтримки.

Перемогла ідея соборної української держави як президентсько-парламентської республіки. Значним здобутком Конституції є механізм нашої держави, деякі елементи якого були перетворені або створені ще до прийняття Конституції, зокрема, введено пост Президента і всенародно обрано першого Президента України.

Але цілісна система механізму держави, насамперед система органів державної влади, розроблена чинною Конституцією. І це цілком закономірне явище. Адже установа (державотворча) функція Конституції є її пріоритетною владною функцією подібно до того, як політична функція — пріоритетною об'єктною функцією.

Верховна Рада із символічного представницького органу державної влади перетворилася на парламент — реальний, постійно діючий орган законодавчої влади. Кабінет Міністрів та інші органи виконавчої влади вийшли з партійного підпорядкування і стали відповідальними перед главою держави — Президентом України, тобто перед державою.

Зазнала змін судова система, з'явилися такі принципово нові органи державної влади, як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Конституційний суд України та ряд інших (митні, податкові, інформаційні органи). Набула нового статусу прокуратура України, яка раніше була союзним органом державної влади.

Конституція передбачила наявність у нашої держави Збройних Сил, інших військових формувань, грошової одиниці, державної мови та інших атрибутів держави.

Відтоді сплило близько десяти років. Чи виправдав себе цей механізм держави і, насамперед, механізм здійснення державної влади? Так, виправдав, але не повністю. Недостатньо ефективно працює орган законодавчої влади — парламент — і в якісному, і кількісному вимірах, досить часто йдуть у відставку уряди, корумповані суди загальної юрисдикції. Жодні вибори Президента України не відбувалися без істотних правопорушень і надзвичайних подій, жоден Президент не перебував на своєму посту визначений законом термін без суттєвих претензій. Нерозв'язаним залишається питання про статус і порядок формування місцевих органів державної влади.

Чому ж українська держава, про яку ми мріяли сотні років, так неоднозначно постає перед сучасним цивілізованим світом? Причин цьому безліч: внутрішні і зовнішні, об'єктивні і суб'єктивні, тимчасові і довготривалі. Звичайно, певною мірою позначаються і недостатньо міцні наукові основи державотворення. Але першопричинами

негарздів у цій галузі слід вважати, звичайно, конституційні, тобто зумовлені самою Конституцією або її реалізацією, охороною, гарантуванням, ставленням до неї суспільства, держави і кожного громадянина зокрема.

Головними проблемами Конституції у справі державотворення є, насамперед, передбачена Основним Законом абсолютна недоторканість народних депутатів (тобто недопустимість притягнення до кримінальної відповідальності, арешту або затримання без згоди Верховної Ради України), чого, зважте, немає в жодній країні світу, та однапалатність парламенту, що не характерно для великих і середніх держав.

Адже однапалатний парламент, незалежно від його складу, об'єктивно ніколи не зможе успішно впоратися з безліччю проблем, притаманних майже 47-мільйонній країні.

Та найбільшою конституційною проблемою у плані державотворення є те, що чинною Конституцією України передбачена до останнього часу практично лише символічна конституційно-правова (політична) відповідальність парламенту і Президента України у вигляді дострокового припинення повноважень парламенту й імпичменту Президента.

Зокрема, відповідно до ст. 90 Конституції України Президент України міг достроково припинити повноваження Верховної Ради України в одному випадку: якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Цього розпуску, звичайно, парламентарі можуть завжди уникнути. У більшості конституцій світу передбачено значно ширше коло, і до того ж реальних, підстав дострокового припинення повноважень парламенту. Це коло підстав істотно збільшено Законом «Про внесення змін до Конституції України». Тож бажано, щоб він набув юридичної сили у передбаченому порядку.

Відповідно до ст. 111 Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України через процедуру імпичменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину, що, як правило, не може бути доведено під час перебування на посаді будь-якого Президента. Тобто ця відповідальність є чисто символічною, на відміну від відповідальності глав держав інших країн.

Окрім того, Конституція України передбачає надмірну концентрацію законодавчої влади у парламенті, тому об'єктивно він не може своєчасно і якісно виконувати свої функції. Відповідно до змісту ст. 75 Конституції України парламент — Верховна Рада — є не лише однапалатним, а й єдиним органом законодавчої влади у державі, який не має будь-якого внутрішнього органу загальної компетенції, скажімо, президії, що може остаточно розв'язувати найпростіші питання.

Це дедалі більше суперечить світовій практиці парламентаризму і здійснення законодавчої влади. Так, у зв'язку з постійним збільшенням обсягу роботи парламенти великих і середніх країн перетворюються на двопалатні або приймають лише рамкові закони, а інші закони — глави держав й урядів, чи утворюють президії або бюро як органи загальної компетенції, які розв'язують значне коло питань, що належать до повноважень парламенту. Ми цим шляхом не рухаємося. Не визнаємо, як вихід із нинішньої ситуації, і прецеденти — як внутрішнє джерело права.

Недостатньо повно визначені у Конституції України основні об'єктні функції держави — економічна, соціальна, культурна та інші, що об'єктивно дає можливість державі ухилятися від здійснення своїх функцій чи привласнювати не властиві їй, або відсторонювати державу, узурпувати її функції і повноваження. Як наслідок — держава тривалий час дбала про розв'язання

економічних проблем у напрямі максимальної приватизації об'єктів, створених майже безоплатною працею громадян України, а не про зростання добробуту і духовності цих громадян. Отже, конституційне державотворення в Україні є вельми проблемним. Ці конституційні питання державотворення можуть і повинні бути розв'язані найближчим часом.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ В УКРАЇНСЬКОМУ ПРАВОТВОРЕННІ

Основний Закон України відіграє надзвичайно важливу роль не лише в державо-, а й у правотворенні. І це цілком закономірно. Адже якщо держава є основним засобом здійснення влади в руках народу, принаймні так має бути, то право — основний засіб здійснення влади в руках держави. Відповідно, Конституція забезпечує і має забезпечувати найбільш ефективну реалізацію влади як державою, так і правом в інтересах суспільства, держави й особи. У цьому плані цілком справедливо вважається однією з найважливіших владних функцій Конституції, поряд з установчою, і функція правотворення.

Правотворча роль Конституції багатогранна. Вона визначає:

- ♦ статус основних видів нормативно-правових актів: Конституції, законів, міжнародних договорів та ін.;
- ♦ основні суб'єкти правотворчості: народ, парламент тощо;
- ♦ питання, які мають регулюватися законами та іншими нормативно-правовими актами;
- ♦ головні стадії законотворчості;
- ♦ підстави скасування законів та інших актів тощо.

Завдяки цим положенням в Україні нині створена цілісна в своїй основі правова система. Та все ж існують конституційні проблеми правотворення, особливо стосовно реалізації Конституції у частині правотво-

рення, які сповільнюють або знецінюють цей процес.

На жаль, Конституція не містить вичерпного переліку нормативно-правових актів, що приймає держава в особі органів державної влади, і відповідний закон не приймається. Не прийняв парламент через 9 років після проголошення Конституції ні передбаченого нею Закону про регламент, ні нового регламенту.

Але найпроблемнішим є питання щодо реалізації положень Конституції у частині правотворення. Низку законів, прийняття яких безпосередньо передбачено чинною Конституцією, протягом багатьох років не приймають, а ці закони є «крилами» Конституції. Особливо це стосується законів про органи виконавчої влади та інші органи державної влади. Адже ст. 120 Конституції України передбачено, що організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами. Проте вони і нині керуються положеннями, тобто підзаконними актами про них.

І це не просто недолік у реалізації Конституції, конституційному правотворенні. Це — ігнорування основ конституціоналізму, посягання на саме існування Конституції. Адже її суть полягає, зрештою, в обмеженні державної влади, у її регулюванні і приборканні. Цим зумовлено виникнення й існування конституцій. Та Кабінет Міністрів, усупереч суті і змісту Конституції, не зазнавав і не зазнає законодавчого регулювання державної виконавчої влади. Конституція ж регулює діяльність Кабінету Міністрів українською лаконічно.

Ще більшою мірою порушується Конституція у частині правотворчості, оскільки значна кількість законів тривалий час не приводиться у відповідність з Конституцією.

Це стосується і Закону про статус народних депутатів України, і Закону «Про про-

куруратуру», низки інших нормативно-правових актів, які, на жаль, не приведено у відповідність з Конституцією.

Як наслідок — існують істотні розбіжності між Конституцією і законами.

Так, за Конституцією України прокуратура є насамперед органом державного обвинувачення в суді, тобто обвинувальним органом, а за Законом «Про прокуратуру» вона — передусім орган прокурорського нагляду, зокрема загального нагляду за дотриманням законів.

Закон про статус народних депутатів визначає значно ширше депутатську недоторканість, ніж Конституція (ст. 80).

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Отже, підвищення ролі і значення Конституції України в державо- і правотворенні, насамперед, полягає у забезпеченні суспільством та державою послідовної та повної реалізації відповідних положень Конституції у частині державо- і правотворення, у приведенні чинних законів у відповідність з Конституцією.

Та найскладнішим питанням у підвищенні ролі і значення Конституції у державо- і правотворенні є розв'язання вічної дилеми про непорушність та стабільність Конституції і водночас про внесення до неї змін у зв'язку з виявленими недоліками або зміною суспільно-політичних відносин.

Нормальний вік більшості конституцій світу — 20–25 років. Якщо зміни вносять раніше, то це екстремальна ситуація: або виявлення і ліквідація істотних недоліків конституції, або прояв кризи конституції, суспільства, держави чи їхніх окремих інституцій.

Від часу прийняття чинного Основного Закону в Україні неодноразово пропонувалося внести зміни до нього. Зокрема, рішенням всеукраїнського референдуму за народною ініціативою 16 квітня 2000 р. передбачались такі зміни до Конституції, як

обмеження депутатської недоторканості, перетворення парламенту на двопалатний і зменшення кількості народних депутатів та розширення підстав для дострокового припинення повноважень парламенту. Український народ висловився за ці зміни, але вони, на жаль, не були втілені в життя, чого в інших країнах практично не трапляється.

Згодом Президент України ініціював нову конституційну реформу, яка передбачала внесення змін до Конституції України щодо повноважень парламенту і Президента України у формуванні уряду, стосовно виборів та з інших питань. Пропозиції пройшли всенародне обговорення і дістали загальне схвалення. Відтак відповідний закон було прийнято парламентом і підтримано учасниками Помаранчевої революції. Але нині пропонується винести Закон «Про внесення змін до Конституції України» на референдум, незважаючи на фактичне і юридичне неодноразове схвалення інститутами безпосередньої або представницької демократії. Чи виправданий такий крок? Щоб відповісти на це запитання, треба повернутися до його витоків.

Винесення проекту цього закону на всенародне обговорення і розгляд парламенту було зумовлене політичною кризою. Нині ця криза практично подолана. Тому варто було б запитати народ: чи існує необхідність у зміні чинної Конституції й організації влади? Адже однаково важливим є і непорушність Конституції, і її вдосконалення. Якщо народ скаже «так» конституційній реформі, то надалі парламент формуватиме уряд, а держава буде парламентсько-президентською республікою, що є цілком закономірним. Проте можливість проведення такого референдуму вичерпана. Адже відновлений Закон набирає чинності з 1 січня 2006 р.

Але, звичайно, розв'язання усіх цих питань має спиратися на міцну наукову основу.

Нині можна назвати низку фундаментальних праць з проблем державо- і правотворення в Україні, виданих останніми роками. Це, зокрема, «Український парламентаризм: минуле і сучасність» (1999), «Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи» (2001), «Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики» (2001), «Органи державної влади України» (2002), «Право і влада суверенної України. Методологічні аспекти» (2002), *Селиванов В.М.* «Право і влада суверенної України. Методологічні аспекти» (2002), «Виконавча влада і адміністративне право» (2002), «Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика» (2003), «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» (2003), *Батанов О.В.* «Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні» (2003), *Кресіна І.О., Перегуда Є.В.* «Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми» (2003), *Цвєтков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А.* «Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти» (2003), «Конституційно-правові основи політичної системи України» (2005) та інші праці.

Але цього, очевидно, недостатньо. Потрібно систематично і скрупульозно досліджувати ці питання і за результатами їхнього вивчення готувати офіційні концепції державо- і правотворення та відповідні програми. Звичайно, у процесі їх реалізації не уникнути внесення змін до Конституції України,

але це треба робити на користь суспільству, державі і людині та громадянину країни.

Своє майбутнє український народ, як і людство в цілому, пов'язує з правовою соціальною державою і демократичним громадянським суспільством. Конституція має сприяти реалізації цих проектів. Здійснюючи обмеження, тобто регулювання державної влади, вона сприяє утвердженню правової держави і демократичного суспільства. Проголошуючи і забезпечуючи реалізацію прав і свобод, Конституція допомагає становленню громадянського суспільства і соціальної держави.

В. Погорілко

РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ В УКРАЇНСЬКОМУ ПРАВОТВОРЕННІ І РОЗБУДОВІ ДЕРЖАВИ

Резюме

Розглядаються передісторія, витоки і джерела Конституції незалежної України. Аналізується роль Основного Закону в регулюванні влади, право- і державотворенні. Наголошується на підвищенні значення Конституції України у розбудові правової держави і громадянського суспільства.

V. Pogorilko

ROLE AND SIGNIFICANCE OF CONSTITUTION IN UKRAINIAN LAWMAKING AND STATE DEVELOPMENT

Summary

The background, roots and sources of Constitution of independent Ukraine are described. The role of the basic law in power regulation, law- and statemaking is analyzed. The impact is made on increase of Ukrainian Constitution significance in constitutional state and civil society development.