

УДК 342.4(477)

І. Й. Магновський

ОСНОВНИЙ ЗАКОН ДЕРЖАВИ ЯК ГОЛОВНИЙ ОБ'ЄКТ РЕФОРМУВАННЯ У СВІТЛІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Висвітлення теперішніх та подальших тенденцій конституційної реформи в Україні пов'язане з невирішенням ключових питань конституційної доктрини, серед яких досягнення консенсусу політичних еліт щодо втілення положень Конституції України в життя, демократичних засад реалізації установчої влади народу, недостатній рівень самої конституційної свідомості та культури, а звідси і гарантування стабільності конституційного ладу як певного механізму забезпечення політичної інтеграції у суспільстві та державі.

Сьогодні, як наголошує М.В. Савчин, конституційна доктрина в Україні переживає кризу, оскільки на порядку денному стоять питання щодо визначення стану і перспектив розвитку вітчизняної конституційної системи. При цьому спостерігається розрив між здобутками конституційної доктрини та реальним станом конституційних правовідносин [1, с. 20].

Виходячи з означених позицій, котрі становлять стратегічні перспективи конституційного розвитку країни, в процесі якого визначається місце і роль конституції у суспільно-державній та правовій системах, установлюються конституційні стандарти взаємовідносин особистості, суспільства і держави, що складають важливе, своєчасне і вкрай актуальне науково-практичне завдання у сучасних умовах суспільної модернізації та докорінного вдосконалення системи державного управління в Україні.

Тому є витребувана часом нагальна потреба в новітніх підходах теоретико-правових напрацювань щодо основних тенденцій конституційної реформи в Україні, її ефективності та продуктивній дієвості, що породжує актуальність та необхідність вирішення цієї проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно зазначити, що різноманітні аспекти здійснення місцевого самоврядування, децентралізаційних процесів, імплементації європейських правових стандартів публічного управління та міжінституційних відносин у суспільстві, які є пріоритетними напрямками конституційної реформи в Україні, розглядалися у працях

багатьох учених, зокрема таких як: Н.В. Агафонова, М.О. Баймуратов, Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, Ю.О. Волошин, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, О.Л. Копиленко, А.Р. Крусян, В.В. Лемак, О.В. Марцеляк, М.П. Орзіх, М.В. Савчин, А.О.Селіванов, О.В. Скрипнюк, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та інші, напрацювання котрих містить корисний за обсягом фактичний матеріал та спонукає до подальших правових досліджень практики державного будівництва на благо розвитку громадянського суспільства.

Метою статті є висвітлення у теоретико-правовому аспекті особливостей проведення конституційної реформи в Україні, для перезавантаження основ демократичних інституцій у напрямі оновлення конституційного правопорядку в умовах викликів сьогодення.

Стан сучасного українського суспільства та політичного процесу в Україні, як стверджує В.В. Серeda, об'єктивно потребує вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин. Ці зміни мають сприяти досягненню визначеної у чинній Конституції України мети, пов'язаної з прагненням розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, а також із необхідністю забезпечення наступництва у конституційному творенні. Вони також продиктовані практикою застосування положень Конституції України, виявленням та необхідністю усунення в її змісті певних недоліків, зокрема недостатності гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, недоліків в організації та функціонуванні державного механізму, недосконалості системи стримувань і противаг, яка мала б забезпечувати збалансованість та єдність цього механізму. Подальший розвиток України у демократично-правовому руслі зумовлює необхідність належного наукового забезпечення процесу творення національного конституційного законодавства з урахуванням європейського і світового досвіду сучасного конституціоналізму [2, с. 5].

Проблема конституційності конституції пов'язана з проблемою конституційності держави. Значення цього поняття розглядається із застосуванням двох підходів 1) позитивістський підхід, за яким конституційною визнається та держава, у якій є конституція як основний закон (закони), що закріплює певний державний лад, структуру і повноваження органів державної влади, наділені реальною практичною дією, і має вищу юридичну силу та змінюється шляхом особливої (ускладненої порівняно із звичайним законодавчим процесом) процедури; 2) природно-правовий підхід, за яким конституційною визнається держава, у якій забезпечені гарантії прав людини та поділ влади [3, с. 47].

У науковій літературі неодноразово зверталася увага на те, що за своїм змістом Конституція України має суперечливий характер. В.М. Шаповал зазначає, що на час прийняття Конституції 1996 року розвиток держави характеризувався збереженням значних інституційних і сенсуальних (сміслових) елементів від радянської організації влади у поєднанні із запозиченнями частини здобутків світового конституціоналізму, такі елементи мають місце у змісті Конституції, а здобутки світового конституціоналізму

нерідко компрометуються перекрученнями у тлумаченні та правозастосуванні [4, с. 9].

О.І. Ющик звертає увагу на закріплення в Конституції України щодо високого рівня конституційних прав і свобод людини та громадянина навіть у порівнянні з так званими «розвиненими демократіями» світу, а також нездатної забезпечити і гарантувати більшість із цих прав і свобод, конституційної організації державної влади. Він зазначає також суперечливість і непослідовність викладення основних засад Конституції, насамперед положень про суверенітет народу, відповідальність держави перед людиною, поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, принципу верховенства права тощо, відсутність відповідного розвитку в таких положеннях Основного Закону [5, с. 461–462].

Сучасна державотворча та правотворча практика України, за свідченням О.В. Петришина та М.В. Цвіка, дедалі більш переконливо засвідчує проблему «розриву» між об'єктивним рівнем розвитку суспільних відносин і тими правовими нормами, які покликані їх врегульовувати. Унаслідок цього поглиблюється диференціація між «фактичною» і «юридичною» конституцією, що поступово нівелює роль конституційного права (і права в цілому) у житті та розвитку суспільства. Однією з причин такого розриву є відсутність або нерозвиненість на рівні сучасної правової культури суспільства цінностей конституціоналізму. Конституціоналізм має стверджуватись в Україні не тільки шляхом удосконалення чинного конституційного законодавства, наповнення його новими загальноновизнаними гуманістичними принципами і цінностями, розробкою нових конституційних процедур, які б дозволили посилити гарантії прав і свобод людини та громадянина в Україні тощо, але й через становлення нового типу правової культури, одним із найважливіших елементів якої є конституціоналізм, його цінності та принципи. У розвинених демократичних державах часто головним стимулом дотримання конституції є повага до неї, а також незаперечне визнання конституціоналізму як базисної цінності та правової культури і правової свідомості [6].

Так, В.М. Шаповал наголошує на тому, що в процесі внесення змін до Конституції України важливо не зменшити її демократичний потенціал. Відповідні зміни мають будуватися на глибокій теорії та демократичних принципах. Методологічно важливо при цьому, щоб в основу перетворень був покладений загальнонародний інтерес для стабілізації політичної ситуації у сучасних політико-правових умовах, що відбуваються в українському суспільстві. Це зумовлює необхідність оновлення Конституції України. Однак зміни до Конституції мають здійснюватись, виходячи переважно з юридико-правових позицій, а не з політичних інтересів сьогодення [7, с. 276].

Ураховуючи природу конституції як акту установчої влади народу та її юридичні властивості, дослідники виокремлюють два складники конституційної реформи: її зміст та легітимний порядок проведення. Зміст реформи становлять ті якісні перетворення конституційного тексту, що

мають забезпечити оновлення чи кардинальну зміну конституційного регулювання суспільних відносин. Мета конституційної реформи логічно випливає з вимог українського суспільства, яке активно бореться проти державного свавілля та вимагає зміни підходів до організації держави, функціонування її апарату, її взаємодії із суспільством. В умовах конституціоналізму важливий не лише факт наявності конституції, а її змістове наповнення, що містить юридичні та політичні обмеження щодо органів державної влади та посадових осіб. Метою таких обмежень є забезпечення функціонування людиноцентричної суспільної системи, у якій головне призначення держави – гарантувати і захищати права та свободи людини й громадянина [8, с. 426].

Конституційна реформа (як політична по своїй природі) завжди стосується владовідносин, вона спрямована на їх удосконалення та пов'язана з реформою політичної системи суспільства. Уважається, що політична система суспільства – модель взаємовідносин між громадянином і державою, громадянським суспільством і державою, громадянином і державою, які виникають щодо здійснення політичної влади [9, с. 472].

Конституціоналізм обмежує державну владу правом, створюючи оптимальні умови для процесів самоорганізації громадянського суспільства. Так, ще Б. Констан уважав, що держава потребує децентралізації й виокремлення місцевої (муніципальної) влади в самостійну гілку влади, щоб сприяти розвитку нових економічних і соціальних відносин, гарантувати права громадян. По суті, він ставив у рівне становище інтереси громад та інтереси держави, зокрема громадівське самоврядування розглядав як конституційну протизавагу держави [10, с. 82].

Так, серед об'єктивних причин конституційних реформ у науковій літературі виділяють такі: 1) внутрішньополітичні причини. Перехід від авторитаризму, зміна форми правління або політичного режиму викликають необхідність реформування основ ладу і окремих державно-правових інститутів. Для України це була головна причина трансформації Конституції УРСР 1978 р. та прийняття нової Конституції у 1996 р.; 2) зміни у територіальному устрої. Така причина зумовила внесення змін до конституційних актів окремих європейських країн, що пов'язано з розвитком регіоналізму та необхідністю визначення статусу територіальних складників (Велика Британія, Італія та ін.); 3) значні зміни «політичної карти» суспільства, прихід до влади опозиційної сили, яка прагне шляхом перегляду конституції закріпити своє уявлення про соціально-економічний лад. Можна вважати дискусійним розуміння такої причини як об'єктивної. Принаймні зважаючи на особливості конституційного розвитку України, коли кожна нова політична сила, що приходила до влади, ініціювала проведення конституційної реформи; 4) еволюційною причиною часткового перегляду конституційних норм може бути реформа правової системи, зумовлена прагненням уникнення втрати конституцією її фактичної сили; 5) зовнішні причини часто продиктовані зміни геополітичного положення країни, проголошенням незалежності тощо. Остання причина конститу-

ційних реформ характерна як для всіх країн колишнього СРСР, так і для європейських держав у зв'язку зі створенням ЄС [11].

Науковці до основних ознак конституційної реформи відносять поетапність проведення; системність конституційних перетворень, що здійснюються у процесі реформування; повне або часткове перетворення Конституції та конституційного законодавства; динаміка конституційних правовідносин; формування конституційної правосвідомості, передусім спрямованої на сприйняття (масове та індивідуальне) здійснюваних конституційних перетворень як об'єктивно-корисної необхідності; створення функціонального механізму забезпечення і захисту конституційного правопорядку і конституційної законності; інтеграція конституційного законодавства і конституційних реалій у систему сучасного конституціоналізму [12, с. 123]. Такі ознаки характеризують конституційну реформу як об'єктивне та еволюційне явище. Сукупність характеризує конституційно-правові реформи як феномен сучасних політичних систем.

У всіх перерахованих вище ознаках очевидний діяльнісний аспект, тобто коли йдеться про проведення, формування, створення, здійснення, то стає зрозумілим, що такі акти є проявом свідомої, вольової і цілеспрямованої діяльності певних суб'єктів щодо конституційних засад організації суспільства. Конституційна реформа, як слушно наголошує В.В. Лемак, означає не будь-яку діяльність щодо змін конституції, а лише таку, що означає «розгортання» базових конституційних принципів [13, с. 46].

Конституційна реформа, підкреслює А.М. Колодій, по самій своїй ідеї має бути спрямована на розвиток суспільства. Її ідеальна мета полягає у створенні такої моделі, за якої ні політична боротьба, ні політичні інтереси не можуть затьмарити загальну конституційну мету суспільного розвитку [14, с. 125]. Вона постає як прояв притаманної суспільному життю загальної тенденції до прогресу. Прагнення до свободи, рівності, справедливості, звільнення від застарілих обставин суспільного життя буде вічним. Конституційний прогрес слід оцінювати з точки зору свободи можливості подальшого справедливого розвитку держави, який поєднуватиме динаміку зі стабільністю [11].

Адже, як стверджує М.В. Савчин, необхідними умовами стабільності конституції є законодавче регулювання, яке має розвивати і конкретизувати її та відповідати засадам верховенства права, зокрема обмеження свободи розсуду органів публічної влади, правової визначеності, правомірності очікувань і пропорційності, що зумовлені системою конституційних цінностей [15, с. 29].

Конституційна криза, а вона як ніколи визріла на тлі сьогодення, є наслідком, як зауважує Ю.Г. Барабаш, тривалого нерозв'язання взаємопов'язаних державно-правових конфліктів, сторони яких не вдаються до радикальних кроків для переломлення ситуації [16, с. 23].

Таким чином, зазначене вище підтверджує, що конституційна реформа є складним політико-правовим часто суперечливим процесом, а її зміст визначається окресленою метою, що відображає рівень та напрям розвит-

ку як суспільства загалом, так і держави зокрема. У Конституції закладено певну програму розвитку суспільства і держави та визначено засоби її досягнення. Невідповідність або неефективність таких засобів зумовлює потребу їх удосконалення, що визначається шляхом формулювання цілей та постановки конкретних завдань конституційного реформування.

Отже, Основний Закон держави як об'єкт реформування є багатоплановим і багатофункціональним феноменом, тому всі основні аспекти його сутності, особливості характеру й засобів його впливу на державу і суспільство мають пряий вияв у змісті та порядку його перетворення (оновлення, модифікації) та, з іншого боку, самі можуть піддаватися переміненню у результаті реформи. Основні сутнісні властивості Конституції як Основного Закону, що є генеральним планом конструкції розвитку української державності (як акта установчої влади народу) мають бути визначальними і незмінними умовами, вимогами його реформування та легітимації.

Література

1. Конституціоналізм і природа конституції: [монографія]. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. 372 с.
2. Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики (до 20-ї річниці Конституції України): матеріали наукового семінару (24 червня 2016 р.) / упор. М.В. Ковалів. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 372 с.
3. Сіренко В. Сучасний конституціоналізм. Віче. 2006. № 7. Ст. 47–49.
4. Шаповал В. Конституція України: аж двадцять років або лише двадцять років!? Право України. 2016. № 6. С. 9–19.
5. Ющик О.І. Конституційні основи та загальна концепція правової реформи. Проблеми теорії конституційного права України / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Парламентське видавництво, 2013. 616 с.
6. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищих навч. закл. / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків, 2009. С. 550.
7. Шаповал В., Корнєєв А. Історія конституційного упорядкування сучасної української держави [Текст]. Право України. 2011. № 4. С. 275–290.
8. Лазаренко С.В. Конституційна реформа і модернізація: співвідношення понять. Молодий вчений. Національний університет «Одеська юридична академія». 2016. № 5 (32), травень. С. 424–427.
9. Курс конституційного права України. Том 2: учебник / под. ред. М.А. Баймуратова и А.В. Батанова. Суми: Университетская книга, 2012. 800 с.
10. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / П.М. Любченко. Харків: Модель всесвіту, 2001. 224 с.
11. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). Москва: Юрист, 1995. 285 с.
12. Крусян А. Конституційні перетворення в Україні: доктринально-правові основи та практика. Право України. 2012. № 8. С. 122–131.
13. Лемак В. Технологія конституційної реформи: основні вимоги європейського досвіду для України. Право України. 2016. № 6. С. 44–51.
14. Колодій А.М. Принципи права України. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
15. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: теорія і практика реалізації [Текст]: автореф. дис.... д.ю.н: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2013. 42 с.
16. Барабаш Ю.Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права / Ю.Г. Барабаш: [монографія]. Харків: Право, 2008. 220 с.

А н о т а ц і я

Магновський І. Й. Основний Закон держави як головний об'єкт реформування у світлі конституційних змін в Україні. – Стаття.

Статтю присвячено висвітленню теперішніх та подальших тенденцій конституційної реформи в Україні, виявленню особливостей забезпечення її дієвості та результативності. Засвідчено проблему «розриву» між об'єктивним рівнем розвитку суспільних відносин і правовими нормами, які покликані їх урегулювати, що спричиняє поглибленню диференціації між «фактичною» і «юридичною» конституцією. Виділено об'єктивні причини конституційних реформ, серед котрих як внутрішньополітичні, так і зовнішні. Констатовано, що у Конституції як Основного Закону, зміст якого визначається окресленою метою, закладено певну програму розвитку як суспільства загалом, так і держави зокрема та визначено засоби її досягнення.

Ключові слова: конституційний лад, конституційна доктрина, конституційна реформа, Конституція України, конституціоналізм.

А н н о т а ц и я

Магновский И. И. Основной Закон государства как главный объект реформирования в свете конституционных изменений в Украине. – Статья.

Статья посвящена освещению нынешних и последующих тенденций конституционной реформы в Украине, выявлению особенностей обеспечения её действенности и результативности. Засвидетельствовано проблему «разрыва» между объективным уровнем развития общественных отношений и правовыми нормами, которые призваны их урегулировать, что приводит к углублению дифференциации между «фактической» и «юридической» конституцией. Выделены объективные причины конституционных реформ, среди которых как внутривнутриполитические, так и внешние. Констатировано, что в Конституции как Основного Закона, содержание которого определяется очерченной целью, заложена определённая программа развития как общества в целом, так и государства в частности и определены способы её достижения.

Ключевые слова: конституционный строй, конституционная реформа, конституционная доктрина, Конституция Украины, конституционализм.

S u m m a r y

Mahnovskyy I. Y. The Basic Law of the State as the main object of reform in the light of constitutional changes in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the coverage of current and future trends of constitutional reform in Ukraine, revealing peculiarities of ensuring its efficiency and effectiveness. The problem of the “gap” between the objective level of development of social relations and the legal norms that are called for them to be regulated is evidenced, which causes an increase in the differentiation between the “actual” and “legal” constitution. The objective reasons for constitutional reforms, among which are both internal political and external causes, are highlighted. It is stated that the Constitution as the Basic Law, the content of which is determined by the stated purpose, laid a certain program of development as a society in general, and the state in particular, and the means of its achievement are determined.

Key words: constitutional order, constitutional doctrine, constitutional reform, Constitution of Ukraine, constitutionalism.