

Добродумов П.О.,

*канд. істор. наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін Державного вищого навчального закладу "Українська академія банківської справи Національного банку України"
м. Суми, Україна*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Поняття "конституційне будівництво" є надзвичайно багатограним. Воно охоплює вдосконалення конституційного ладу нашої країни, правової бази і реального функціонування різних інститутів суспільства – політичних партій, інших громадських об'єднань, в цілому самостійне функціонування суспільних інститутів. Звичайно, конституційне будівництво передбачає також і вироблення ефективних механізмів діяльності держави як організуючої сили економічного і соціального розвитку. Дуже велика проблема – поділ влади, співвідношення державної влади і в цілому політичної влади в суспільстві, процеси формування гілок влади, виборчої системи. Важливе значення мають проблеми взаємодії рівнів публічної влади, в тому числі і місцевого самоврядування. Нарешті, частиною проблем конституційного будівництва є і ефективність самої Конституції України, в цілому конституційно-правового регулювання суспільних відносин. Природно, що детально розглянути всі ці питання в рамках обмеженого обсягом матеріалу не так легко. І все-таки, спробуємо окреслити основні напрями конституційного будівництва на сучасному етапі політико-державного розвитку України.

Для початку зазначимо, що серед вчених і громадських діячів досі не сформувався однозначний підхід до поняття «конституційне будівництво». Якщо під даним терміном розуміється «історія створення Конституції України як нормативно-правового акта», то у такому разі її прийняття було заключним етапом конституційного будівництва. Якщо при тлумаченні терміна «конституційне будівництво» ми використовуємо системний підхід, то конституційний процес можна розглядати як сукупність діяльності багатьох конституційних акторів, тобто як побудова цілісної конституційної системи країни. Таким чином, при даному трактуванні термін «конституційне будівництво» слід розуміти як процес розгляду, прийняття та нормативної трансформації Конституції України.

Оцінюючи конституційне будівництво в Україні за роки незалежності, доктор юридичних наук Кафарський В. І. визнає його високу динамічність, яка з точки зору світової практики невласлива цій складовій національного законодавства. Але якщо тлумачити Конституцію як суспільний договір, інституціональне закріплення суспільного консенсусу щодо засад розвитку країни, то частота та способи змін українського конституційного законодавства свідчить про суттєві проблеми у пошуках суспільного консенсусу та значні суперечності у визначенні основних засад як в теорії, так і в практиці українського конституціоналізму [1].

У 1991 році Україна здобула незалежність і стала на шлях формування нової демократичної держави. Але, незважаючи на регулярні вибори і демократичну Конституцію, процес транзиту досі залишається незавершеним. Ключовою проблемою є інституційні фактори - несформованість, неструктурованість і неефективність політичних інститутів. Такий базовий етап процесу державного будівництва як прийняття цілісної несуперечливої Конституції до теперішнього часу ще не завершений.

Специфіка функціонування інститутів суспільства і держави та їх постійна еволюція зумовлює необхідність здійснення зміни соціальних відносин лише через раціональну зміну правових норм. Уявляється, що конституція виступає при такому підході в якості самостійного і важливого чинника інституціоналізації нових соціальних та економічних відносин, може прискорювати і сповільнювати їх, служить формою, яка знаходиться в пошуку свого соціального змісту, ідеєю, яка ще не цілком матеріалізувалася.

В Україні ж проблема полягає не в наборі літер, з яких формуються слова Основного закону, і не проблема в трактуванні будь-яких різночитань. Проблема майже лєнінська, у «верхах» і в «низах». Верхи незалежно від політичного забарвлення, ідейних, ментальних або геополітичних уподобань, спочатку налаштовані не дотримуватися Основного закону, якщо він обмежує (в кожному конкретному випадку) їх особисті права. А низи, у силу своєї тотальної політичної безграмотності і пасивності, не здатні сформувати громадянське суспільство, яке змусило б верхи виконувати чинну Конституцію. У цьому, власне, й полягають особливості «українського конституційного процесу» [2].

Як справедливо зазначає Селіванов В., однією з актуальних проблем вітчизняної юридичної науки, зокрема, теорії вітчизняного конституційного права і практики конституційно-правового будівництва, є також пошук причин неефективної дії конституційних норм, а також шляхів підвищення цієї ефективності, забезпечення конституційної законності в країні [3].

Важливим завданням конституційного будівництва слід вважати вдосконалення політичної системи країни. У Конституції України відображено чимало цінностей нашого конституційного ладу. Але мову слід вести про те, що їх існування не може бути за принципом припливів і відливів. Тобто такі цінності повинні бути не тільки конституційними (тобто правовими), але й фактичними засадами, вони жодною мірою не можуть залежати від того, хто прийшов до влади. Ці цінності втілюються в таких конституційних поняттях, як демократія, відкритість суспільства, свобода дій, наявність політичного різноманіття, включаючи політичну опозицію, відсутність страху, відповідальність і дисципліна.

Демократія як влада народу у нас зараз зводиться лише до права голосувати на виборах, та й воно звужено за видами осіб, що обираються і залежать від вибору приватного

капіталу. Чи треба доводити, що корупцію не можна перемогти до тих пір, поки охочі бути обраними фінансують вибори за свій рахунок. Перемога потрібна їм не тільки для того, щоб бути біля керма і впиватися владою, – треба ж і повернути свої матеріальні витрати. Вибори стають корупційними щодо підкупу виборців. А результати виборів нерідко фальсифікуються.

Однак це лише один конституційний аспект демократії як влади народу. Інший полягає в тому, що обрані стають у наші дні повністю незалежними від виборців. Останні не мають можливостей оцінки діяльності ні депутатів, ні самих органів. Капітал, який приводить до влади своїх ставлеників за допомогою корумпованої системи виборів, повністю звільняє їх від виборців. Нічого не міняє в цьому плані і партійна система виборів. Вона просто відмовляється від залежності обраних від виборців на користь їх залежності від партії. У свою чергу, партії стають знаряддям однієї особи, державного апарату, приватного капіталу. Таким чином, оскільки партійне керівництво може переплітатися з державним керівництвом і великими олігархічними структурами, обрані перетворюються на придаток керівників країни та бізнесу. Але очевидно те, що вони не є залежними жодною мірою від електорату, за великим рахунком – від усього народу.

Однією з гострих проблем, породжених нинішньою редакцією Конституції України, є складна і суперечлива процедура формування Кабінету Міністрів України, яка існує і по сей день. Міністр закордонних справ України та міністр оборони України призначаються Верховною Радою за поданням Президента України, а інші – за поданням прем'єр-міністра України. Це створює певний дуалізм влади, так як поділ влади відбувається не між гілками влади, а всередині уряду. Міністр закордонних справ і міністр оборони втілюють курс Президента України, тоді як інші міністри – курс прем'єр-міністра України. Виникає загроза колегіальності роботи членів уряду в разі, якщо політичні погляди, а відповідно, і політичний курс президента і прем'єр-міністра не збігаються. В українських умовах багаторічного конфлікту і протистояння між президентом і прем'єр-міністром подібний дуалізм може призвести і призводив до паралічу виконавчої влади.

Важливою проблемою конституційного будівництва в Україні є територіально-адміністративна організація держави. Треба сказати, що, як ні будувати модель внутрішньодержавного устрою, все одно найважливіше питання – не стільки структура території, скільки управління нею. Державу можна назвати федерацією, а її складові частини – суб'єктами федерації, державу можна назвати унітарною, її складові частини – адміністративно-територіальними одиницями, але від цього в сучасних умовах мало що змінюється. Все впирається в ступінь централізації і децентралізації..

Отже, необхідно реформувати законодавство про місцеве самоврядування, включаючи концептуальну зміну бюджетної політики шляхом «зміщення акцентів» і фінансових потоків

від нинішньої централізації – до субсидіарності. Необхідно чітко прописати, скільки зібраних податків залишається на місцях, які саме податки збирає місцева влада, хто і яким чином встановлює їх ставки та базу оподаткування.

Говорячи про конституційному будівництві України, слід зауважити, що предмет конституційного права охоплює дві основні сфери суспільних відносин. Це, по-перше, основоположні відносини між людиною і державою, які становлять конституційний статус особи, а, по-друге, сфера владних відносин, що включає в себе певну систему органів державної влади, їх відносини між собою, державний устрій, поділ влади та ін. Ми вважаємо, що трактування західної філософії і юриспруденції з акцентом на поділ влади є певною мірою одностороннім. Концепція поділу влади виникла, як всім відомо, в певних умовах – умовах боротьби проти королівського абсолютизму. Проблема єдності природно, тоді не стояла. В умовах України ця проблема поділу влади теж набула, в основному, розподілювальних рис, що потім вплинуло і на нашу політичну практику, і на наше законодавство.

У зв'язку з цим необхідно звернути пильну увагу на проблему взаємодії гілок влади і наявність механізму такої взаємодії. Основні нормативні умови поділу влади утворюють у своїй сукупності складно сконструйовану систему взаємодії органів державної влади. Разом з тим функціонує ця система не зовсім ефективно. Протягом всієї історії незалежної української держави на різних етапах її функціонування спостерігається перекис поділу влади, перевага в повноваженнях то в бік законодавчої, то виконавчої або президентської влади.

На нашу думку, взаємодія всіх гілок влади має бути спрямована на спільний творчий процес в першу чергу при виробленні доктринальних документів, потім ухвалення нормативних правових актів, реалізації найбільш ефективних управлінських рішень, здійсненні їх офіційного тлумачення, укладання міжнародних договорів. Проблема полягає в тому, що на практиці має місце розбіжність діяльно-практичної сторони з доктринальною стороною державної політики, які знаходяться в єдності і протиріччі. Ступінь такої єдності та протистояння залежить від конкретного історичного розвитку держави і надає якісну визначеність державній політиці.

Вимога сучасності полягає в тому, що для встановлення у нашій країні справжньої демократії і більшої справедливості в суспільстві, безумовно, повинна бути прийнята нова Конституція, виходячи з минулого досвіду державного будівництва, враховуючи дані про ефективність і структурованість державної влади, правової системи, законів взаємодії держави, суспільства і особистості.

Список літератури:

1. Кафарський В. І. Конституційне будівництво в Україні як проблема теорії і практики сучасного конституціоналізму // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/legal-and-political-science-213/constitutional-and-international-law-213/17952-213-895>
2. Конституционные мучения Украины // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://obozrevatel.com/politics/81796-konstitutsionnyie-mucheniya-ukrainyi.htm>
3. Селиванов В. Демократическое измерение конституционной реформы в Украине: обусловленность и необходимость // <http://femidacenter.info/voprosi-realizacii-konstitucii/demokraticeskij-izmerenie-konstitucionnoj-reformy-v-ukraine-obuslovlennost-i-neobhodimost4.html>

Добродумов П.О. Деякі питання конституційного будівництва в Україні / П.О. Добродумов // Тенденції та пріоритети реформування законодавства України: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції: у 2-х ч. (12-13 грудня 2014 р.). – Херсон: Гельветика, 2014. – Ч. 1. – С. 32-36.