УДК 342.41

Тодика Ю.М.,
доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України

Соціальна цінність Конституції України на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства

В Україні на сучасному етапі проходять суттєві зміни в різних сферах суспільного життя. Особливого значення сьогодні набуває проблема новелізації чинної конституції України, зміст якої спрямований на зміну форми правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську. Цільове призначення конституційної реформи зосереджене на необхідності трансформації форми державного правління на тему державного режиму в Україні з допомогою конституційних норм, відповідно до завдання побудови правової, демократичної, соціальної держави.

В таких умовах, безумовно актуалізується конституційно-правова проблематика. Майже десять років функціонування Конституції України дали змогу оцінити суспільству велику значущість Конституції як нормативно-правового акту, як центру національної правової системи, виявити сильні і слабкі сторони Основного Закону. Питання юридичної якості Конституції, її завдань і функцій в останні роки досліджувалися.[1] Разом з цим є необхідність аналізу соціальної цінності Конституції України з урахуванням нових соціально-економічних і політичних чинників. Цьому питанню, причому в аспекті проблем конституційної реформи й присвячена ця наукова стаття.

У загальнотеоретичній літературі право все частіше розглядається в ціннісному, тобто аксіологічному, аспекті. Так, С. Алексєєв

[1] Конституція України – основа модернізації держави і суспільства. – Х.: 2001; Костицький В. Конституція України 1996 року – модель української державності // Право України. – 2001; Погоріло В.Ф. Основи конституційного ладу України. – К.: 1997; Тацій В., Тодика Ю. Конституція України і правосвідомість юристів // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 4; Тацій В., Тодика Ю. Проблеми становлення сучасного конституціоналізму в Україні // Право України. – 2001. – № 8; Тодыка Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. – Х.: 2000; Тодика Ю.М. Функції Конституції України та їх загальна характеристика // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 1(8); Шаповал В. Основний Закон України у світовому конституційному вимірі // Право України. – 2002. – № 6.

акцентує на тому, що у зв'язку з розвитком такого напрямку філософської думки, який називається аксіологією (вченням про цінності), стало можливим охарактеризувати місце і роль права в житті суспільства більш чітко і ґрунтовно. На його думку, «право в суспільстві в умовах цивілізації з аксіологічної точки зору – це не тільки необхідність, а й соціальна цінність, соціальне благо»[1]. Отже, С.С. Алексєєв як соціальну цінність визнає всю систему права – цілісну систему нормативної регуляції.

Разом з цим, на наш погляд, є всі підстави говорити про цінність не тільки всієї системи права, а й окремих галузей та інститутів права, які виконують певні функції і завдання в регулюванні суспільних відносин, про різну соціальну цінність окремих нормативно-правових актів, про особливу цінність деяких з них, наприклад, Конституції.

Виходячи з того, що конституційні норми є базою всіх галузей національної правової системи і визначають демократичну спрямованість всього законодавства, що їх дія поширюється на всіх суб'єктів правовідносин, є підстави вважати, що Конституція як Основний Закон держави і суспільства має особливу соціальну цінність. Відповідно повинні бути спеціальні механізми охорони і захисту Основного Закону. На це, насамперед, спрямована діяльність Конституційного Суду України, інших державних інституцій. Вважаємо, що не тільки всю систему права, а й конституційне право, Конституцію як основоположний нормативно-правовий акт, що має особливі юридичні якості, можна розглядати і оцінювати в аксіологічному аспекті. Закони мають значну соціальну цінність. Але одні з них (закони про пенсії військовослужбовців, про статус депутатів місцевих рад, про інвестиції тощо) мають соціальну цінність для окремих прошарків населення і соціальних груп, у той час як Конституція, і такі закони як про громадянство України, про вибори, про всеукраїнський та місцеві референдуми, Цивільний кодекс мають суттєву цінність для всіх громадян України. Для іноземців і біженців особливу значущість, окрім Конституції України, мають закони, що регламентують їх правовий статус, оскільки в них детально регламентується правове становище цих категорій осіб і визначаються їх можливості в різних сферах суспільного життя.

Основний Закон України в аксіологічному аспекті в науковій літературі належним чином не розглядалася, хоча в цьому є

[1] *Алексеев С.С.* Теория права. – М.: 1994. – С. 125.

об'єктивна необхідність з багатьох точок зору, в тому числі правовиховної. Для того, щоб переконати людей виконувати приписи Конституції, необхідно, щоб вони сприймали її як документ значної соціальної цінності, а не як акт, який ні на що не впливає. Становлення в Україні конституціоналізму на демократичних засадах пов'язане не тільки з фактом існування Основного Закону, а й з рівнем конституційної культури населення, фахівців державного апарату, зі ставленням населення і політичної еліти до Конституції як до значної соціальної цінності. Неповага до Конституції – це неповага до себе, до історії країни, до свого народу.

Розглянемо, в чому ж проявляється соціальна цінність Конституції України? На наш погляд, вона виявляється в такому: 1) як нормативно-правовий акт, що має найвищу юридичну силу і визначає демократичну спрямованість розвитку держави і суспільства, правової й політичної систем; 2) як документ, в якому втілені цінності та ідеали світового конституціоналізму (пріоритет прав людини, народовладдя, верховенство права, республіканська форма правління, поділ влади, політична, економічна та ідеологічна багатоманітність, рівність перед законом тощо); 3) як акт, що встановлює межі втручання держави в особисте і асоційоване життя громадян (обмежувальна функція Конституції); 4) як інформаційна цінність, оскільки, знайомлячись із текстом Конституції України, громадяни, іноземці, особи без громадянства, вітчизняні та зарубіжні юридичні особи, державні та недержавні інституції одержують інформацію про конституційний лад країни, правовий статус людини і громадянина, політичний режим, територіальний устрій держави, гарантії прав особи тощо. Конституція – це своєрідний паспорт держави; 5) як інструмент забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп і прошарків населення (щоправда, цей баланс весь час коливається під впливом різних чинників). Стабільна легітимна конституція, як свідчить світовий досвід, відтворює й інституційно оформлює досягнутий у суспільстві консенсус різних політичних сил відносно політико-правового і соціально-економічного устрою суспільства і держави; 6) як документ, що консолідує суспільство на певному етапі його розвитку; 7) як акт, що містить у собі програмні положення, які визначають демократичний вектор розвитку українського суспільства; 8) як основа подальшої модернізації держави і суспільства, фактор демократизації соціуму; 9) як база забезпечення стабільності державного і суспільного ладу; 10) як основа стабільного демократичного конституційного статусу людини і громадянина.

В Конституції України втілено концептуальні положення Загальної декларації прав людини і громадянина, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Міжнародного пакту про соціально-економічні і культурні права, Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод.

Цінність чинної Конституції України посилюється й тим, що її норми є нормами прямої дії (ст. 8) і з такими загальнонормативними якостями, як загальнообов'язковість, нормативність, формальна визначеність, висока захищеність її норм, а також іншими важливими якостями, що мають суттєве значення для суспільства, держави і громадянина. Конституція дає можливість забезпечити усталений порядок у суспільних відносинах, вона є центром правової системи України, вагомим підґрунтям створення нормативної бази діяльності державних структур і громадських інституцій і функціонування їх у межах конституційно-правового поля. Найвища юридична сила конституційних приписів дає можливість створити умови, за яких існує єдиний правовий порядок на всій території країни. На це спрямовані зусилля Конституційного Суду, інших владних структур держави. Положення ст. 8 Основного Закону про те, що норми Конституції України є нормами прямої дії, суттєво посилює «інструментальну цінність» Конституції.

Конституція має особливу цінність для держави, оскільки вона встановлює систему і структуру державних органів, основи їх компетенції, необхідність діяти на основі принципів поділу влади, законності, функціонувати в межах Конституції і законів, спрямовувати свої зусилля на забезпечення прав і свобод людини.

Разом з цим Конституція України має істотне значення для людини, оскільки в її основу покладена ідея пріоритету прав особи. Конституційні норми через правосуддя, інші механізми забезпечення прав людини виступають важливим інструментом в руках громадян у захисті своїх прав і свобод. Конституція України встановлює основи правового регулювання не тільки держави, а й інших елементів політичної системи, що має істотне значення для становлення структур громадянського суспільства і функціонування їх на демократичних засадах.

Конституційні норми, будучи, як правило, нормами узагальнюючого характеру, деталізуються в поточному галузевому законодавстві, що дає можливість створити ефективний механізм реалізації функцій держави, захисту прав людини і громадянина. Формальна визначеність норм Конституції має суттєве значення для розкриття регу-

лятивного потенціалу Основного Закону. Ці норми є загальнообов'язковими до виконання на всій території держави. Цінність Конституції полягає і в тому, що належне застосування її норм дає можливість досягти запрограмованих результатів.

Але це значною мірою залежить і від того, як конституційні приписи деталізуються в галузевому законодавстві і чи є в державі необхідні закони. Після набуття чинності Конституцією України 1996 р. парламент повинен був прийняти близько п'ятдесяти законів, які безпосередньо випливали з Основного Закону. Йдеться про базові закони в різних сферах соціальної практики. Але, на жаль, після майже десятирічного функціонування Конституції багато з них так і не були прийняті, а деякі з них не були приведені у відповідність із нормами Конституції, наприклад, Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Неякісне регулювання відносин у сфері реалізації форм безпосередньої демократії, особливо щодо референдумів, створило свого часу у суспільстві досить складну соціально-політичну і психологічну ситуацію, конфронтацію різних політичних сил щодо юридичних наслідків всеукраїнського референдуму, проведеного 16 квітня 2000 р., визначення його змісту і юридичної природи (тривалий час у політичній еліті та наукових колах тривали суперечки про те, який це був референдум – консультативний чи звичайний).

Конституція України 1996 р. вперше в практиці українського конституціоналізму встановлює, що конституційні норми є нормами прямої дії. Але цього, ще не достатньо, оскільки Конституція не може детально врегульовувати суспільні відносини, в тому числі й щодо референдумів. Необхідне розвинуте поточне законодавство.

Цінність Конституції України не слід відривати від цінності права в цілому як регулятора суспільних відносин. У цивілізованому суспільстві немає іншої системи соціальних норм як правових, яка б могла забезпечити (причому на засадах, що поєднують нормативне та індивідуальне опосередкування поведінки людей) доцільне регулювання економічних, державних, політичних, організаційних та інших відносин, втілюючи при цьому духовні, моральні цінності. «Право володіє такими якостями, завдяки яким можливо ввести в соціальне життя загальну, стабільну, суворо визначену за змістом, гарантовану державою систему типових масштабів поведінки, функціонуючу постійно і безперервно в часі»[1]. Воно є унікальною соціальною цінністю.

[1] *Алексеев С.С.* Вказ. праця. – С. 127–128.

Це можливо сказати насамперед і щодо Конституції як нормативно-правового акту, що відповідає ідеалам гуманізму, добра, справедливості. Конституційні норми, з одного боку, протистоять свавіллю і беззаконню, а з іншого – забезпечують простір для впорядкування соціальної свободи і активності особи. Вони є базою поточного законодавства, визначають його демократичну спрямованість, зорієнтованість на забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

З позицій інструментального підходу можна не тільки говорити про те, що Конституція є соціальною цінністю взагалі як нормативно-правовий акт, а й визнати, що в ній ємко втілено основоположні правові цінності: права і свободи людини і громадянина, верховенство права, безпека особи, рівність людей в гідності і правах тощо. Все це свідчить про те, що є всі підстави говорити про Конституцію як особливу соціальну цінність. Але при цьому важливо, щоб це усвідомлювалося населенням, владними структурами, недержавними організаціями. На жаль, до цього ще далеко. Це пов'язано з ситуацією в соціально-економічній і політико-правовій сферах. Конституція неодноразово порушується державними органами, посадовими особами. Немає чіткої системи правового виховання. Тому необхідно, щоб зусилля державних і недержавних інституцій були спрямовані на підвищення престижу Конституції України. При здійсненні заходів з підвищення правової культури особливо слід підкреслювати її демократичні засади, роль у забезпеченні перетворень у державі та суспільстві, її значущість для гарантування прав і свобод людини і громадянина.

Але тільки правовиховної роботи для становлення сучасної конституційної культури недостатньо. Необхідна цілеспрямована діяльність з конкретного втілення в життя конституційних норм. Це стосується як нормотворчої, так і правоохоронної та правозастосувальної діяльності державних органів. Викорінення правового нігілізму, явища, яке істотно поширилося в останні роки, повинно починатися з забезпечення системи заходів, спрямованих на підвищення престижу і авторитету Конституції України як соціальної цінності. Конституція – унікальний нормативно-правовий акт, і це має бути усвідомлено громадянами. Конституція має великий регулятивний потенціал, значну соціальну енергією. Її можливості як інструмента соціальних перетворень повинні використовуватись ефективніше, аніж це має місце сьогодні. А це залежить від цілої низки об'єктивних та суб'єктивних чинників, які необхідно враховувати, розробляючи теорію реалізації Конституції.

Цінність Конституції не має сенсу відривати від цінності конституційного права, оскільки вона є основою цієї галузі права і законодавства. Соціальна цінність конституційного права полягає в тому, що ця галузь права регулює найбільш важливі корінні економічні, соціальні та політичні відносини. Оскільки Конституція є «ядром» конституційного права, то стає зрозуміло, що якість конституційного тексту може суттєво впливати на розвиток конституційного законодавства, всієї правової системи України. Прогалини, суперечності в конституційному тексті можуть негативно відбиватися на становленні не тільки конституційного, а й іншого галузевого законодавства. І навпаки, вдосконалення Конституції, конституційного законодавства має позитивне значення для розвитку правової системи в цілому і окремих її блоків.

Це пов'язано і з тим, що в Конституції міститься багато положень узагальненого характеру, насамперед норми-цілі, норми-принципи, норми-визначення, норми-завдання, які, безумовно, є основоположними не тільки для конституційного права. Наявність у ній загальних положень, принципів, дефініцій не позбавляє Конституцію нормативності, а навпаки, свідчить про більш широке використання в її тексті якостей нормативності. Велика соціальна цінність конституційних принципів зумовлена тим, що вони акумулюють, узагальнюють найбільш важливі, соціально значущі явища і процеси матеріального і духовного життя суспільства, оцінюють їх і вводять у межі прийнятих у державі нормативів. Принципи тісно пов'язані з регулюванням суспільних відносин, істотно на них впливають, визначать їх демократичну спрямованість. Нормативність положень, які містяться в Конституції, випливає насамперед з нормативності самої Конституції як інтегруючого центру правової системи України. Причому вона виступає активним центром формування національної правової системи. Безперечно, що таке призначення вона може виконати за умови визнання її нормативно-правової природи. Визнання нормативності Конституції і принципів, у ній закріплених, – необхідна умова становлення і підтримки режиму законності. Нормативність – один з головних проявів соціальної цінності Конституції. Відповідно, реалізація конституційних норм є своєрідним переведенням її нормативності у впорядкованість соціальних зв'язків. Заперечення нормативності будь-яких положень Конституції об'єктивно веде до недооцінки цього акта, зменшення його регулятивних можливостей, знижує ефективність його

впливу на соціальні процеси і його соціальну цінність як у загальнотеоретичному, так і в інструментальному аспектах.

Конституція України найбільш узагальнено і разом з тим ємко закріплює межі свободи і активності особи, в тому числі в державно-правовій сфері. Тут вона в такому аспекті виступає як частина (але основна) законодавства. В конституційному тексті втілено основоположні моральні імперативи. І це теж важливо з точки зору її характеристики як соціальної цінності. Конституція створює правові умови становлення в Україні громадянського суспільства, багатопартійності, змагальності політичного процесу, ідеологічного плюралізму. Все це важливо з погляду становлення України як демократичної, правової держави.

Цінність Конституції має не тільки внутрішній, а й зовнішній аспект прояву, оскільки вона закріплює ціннісні орієнтації Української держави в міжнародних зв'язках, визначає співвідношення внутрішнього і міжнародного законодавства, питання імплементації норм міжнародного права у внутрішнє законодавство України. Це важливо і з точки зору входження України в європейський і світовий правовий простір.

З прийняттям в Україні в 1996 році Конституції, на наш погляд, розпочався новий етап розвитку конституційного права України. Поступово на зміну «конституції – вітрині», яка була характерною для радянського періоду, приходить «конституція – важіль». Конституція з міфічного нормативно-правового акта, на який посилались, але фактично не сприймали як документ найвищої юридичної сили, поступово перетворюється на регулятор найважливіших правових зв'язків в Україні. Але це, на жаль, проводиться не завжди послідовно і цілеспрямовано. У відповідності з конституційними приписами повинні звіряти свою діяльність всі суб'єкти правовідносин – від органів державної влади і органів місцевого самоврядування до громадян.

Конституція України має особливе значення з точки зору становлення конституційного права як галузі і формування сучасної системи органів державної влади. Вона ввела абсолютно нові інституції, яких не було в історії української державності: інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункову палату парламенту, інститути Президента, Конституційного Суду тощо. На базі Конституції 1996 р. відбувається процес збагачення конституційно-правових інститутів, пошук сучасних механіз-

мів розв'язання складних державно-правових проблем. За останні роки досить динамічно йде розвиток інститутів безпосередньої демократії, особливо виборів. Зокрема, значно посилюються гарантії конституційного права громадян України обирати і бути обраними в органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Але при волевиявленні громадян у виборчому процесі виникає чимало складних проблем, конфліктів, пов'язаних із застосуванням «брудних» виборчих технологій, адміністративного ресурсу. Це особливо підтвердили виборча кампанія по виборах Президента України в 2004 році.

Цінність Конституції України полягає насамперед у тому, що вона є результатом консенсусу різних політичних сил, волі громадянського суспільства, і її завдання – бути на сторожі інтересів особи і суспільства, забезпечувати свободу індивіда в різних сферах життя. Ідея свободи є основоположною в країнах з розвинутою політико-правовою системою і усталеними демократичними традиціями, вона втілена в їхніх конституціях. Цінність Конституції України визначається саме тим, що вона дає простір для реалізації свободи індивіда, його активності в економічній, політико-правовій та інших сферах суспільного життя. Розкриття потенціалу чинної Конституції України – це й шлях до розуміння її соціальної цінності як для держави, так і суспільства, людини і громадянина.

Цінність Конституції України чітко проявляється насамперед тоді, коли її приписи втілюються в життя, в практику державотворення. На жаль, сьогодні діє безліч негативних чинників, які не дають можливість належним чином запрацювати конституційним нормам. У громадській думці є чітке усвідомлення того, що потенціал чинної Конституції не спрацьовує в повному обсязі. Звідси виникає питання: чому Конституція України, яка відповідає європейським і світовим зразкам, належним чином не впливає на соціальні процеси? Це питання не тільки суто теоретичне, а й практичне, оскільки йдеться не про звичайний, а Основний Закон, який визначає спрямованість всієї правової системи України. Слід враховувати й те, що згідно зі ст. 8 Основного Закону Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. В політичному і юридичному аспектах важливим є пошук шляхів ефективності реалізації конституційних норм.

Вважаємо, що на втілення в життя норм Конституції України істотно впливають економічні, політичні, організаційні фактори,

рівень правової культури різних суб'єктів правовідносин, особливо посадових осіб державного апарату, історичний етап розвитку держави і суспільства. Ця багатофакторна модель є досить складною, і не завжди можна визначити, який із чинників більшою, а який меншою мірою вливає на реалізацію конституційних норм. Але безсумнівно те, що тільки системний підхід дає можливість ґрунтовно підійти до цієї проблеми, оскільки кожний фактор порізному впливає на цю проблему і її вирішення можливе тільки при комплексному підході.

В цьому питанні є ще один аспект, на який в політико-правовій літературі не завжди звертається увага. Йдеться про процес становлення в Україні конституціоналізму на демократичних засадах і втілення в життя норм Конституції. В Основному Законі України закладені такі цінності світового конституціоналізму, як поділ влади, верховенство права, народовладдя, економічний, політичний та ідеологічний плюралізм, рівність конституційних прав і свобод тощо. І якщо конституційні приписи належним чином в політико-правовій практиці не реалізуються через цілу низку чинників, то це негативно впливає на всі сфери суспільного життя. Тобто проблеми реалізації Конституції, становлення конституціоналізму і факторів, що впливають на втілення в практику конституційних норм, тісно взаємопов'язані. Слід врахувати й те, що демократичний вектор розвитку українського суспільства на сьогодні визначається не тільки наявністю Конституції, яка відповідає високим світовим стандартам, а й реалізацією конституційних норм, досягненням балансу інтересів різних соціальних сил, їх консенсусу щодо основоположних питань життєдіяльності, держави і суспільства.

Реалізація конституційних норм значною мірою залежить не тільки від зусиль у цьому напрямку держави, інших структур політичної системи, а й від якості того середовища, в якому відбувається цей процес. Багато факторів, що впливають на втілення норм Конституції, перебувають за межами юридичного механізму, але активно впливають на стабільність конституційного ладу, функціонування державних інституцій, структур громадянського суспільства.

На реалізацію конституційних приписів істотно впливають політичні фактори. До позитивних можна віднести: а) утвердження політичної та ідеологічної багатоманітності, багатопартійності; б) демонтаж тоталітарної системи і утвердження демократичних процедур безпосереднього народовладдя (вибори, референдум); в) становлення України як суверенної держави; г) досягнення міжнаціональної зла-

годи на основі демократичних цінностей; демократизацію політичної системи українського суспільства; д) орієнтацію законодавства на забезпечення прав і свобод людини і громадянина; е) намагання втілити в правову систему України міжнародно-правові стандарти. До негативних чинників можна віднести: а) різку поляризацію політичних сил в українському суспільстві, що чітко підтверджують вибори народних депутатів України, глави держави; б) жорстке протистояння політичних угруповань у Верховній Раді; в) конфронтацію між вищими органами державної влади, особливо законодавчої і виконавчої; г) відсутність у політичної еліти країни єдиної концепції розвитку держави і суспільства; г) посилення міжконфесійного протистояння; д) відсутність загальнонаціональної ідеї, яка б консолідувала українське суспільство; е) відсутність виваженої регіональної політики, наявність суперечностей між центром і периферією, особливо щодо розподілу бюджетних коштів; є) невисокий авторитет влади, відчуження людини від влади. Для зниження впливу негативних політичних факторів вживаються деякі заходи. Але це поки що не дає необхідних результатів.

Сучасна конституційна реформа спрямована на оптимізацію форми правління в Україні, перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки. В результаті буде змінена компетенція Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів. Майбутній парламент буде сформований на суто пропорційній основі в березні 2006 року. Сьогодні є деяка ейфорія від можливих наслідків введення реформи в дію. Разом з цим не виключена ще більш жорстка конфронтація в парламенті між різними політичними угрупованнями, особливо якщо до його складу ввійдуть 6-7 політичних партій (блоків партій), як це прогнозують політологи за результатами соціальних досліджень. Можливі часті парламентські, а відповідно і Урядові кризи, оскільки конфігурація парламентської більшості може періодично змінюватися. Місцеве самоврядування в Україні ослабне. Все це чинники, які необхідно врахувати в державній стратегії розвитку України. Вважаємо, що потенціал Конституції ще не повною мірою реалізований. Тому, новелізуючи конституційний текст, слід не забувати про проблему якості поточного законодавства. Без цього не запрацює й Конституція як Основний Закон держави і суспільства. Які будуть наслідки конституційної реформи для суспільства, для кожного громадянина, спрогнозувати важко. Тільки практика є критерієм істини, і тільки вона дасть свій вердикт з цього питання.