

МОДЕРНІЗАЦІЯ ОСНОВНОГО ЗАКОНУ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

Ленгер Яна Іванівна,

*кандидат юридичних наук, доцент
кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
юридичного факультету*

ДВНЗ „Ужгородський національний університет”;

Нечипорук А.Ю.,

юрист.

В порівняльно-правовому аспекті автори висвітлюють окремі особливості реформування Основного Закону. Акцентується увага на проблемах втілення норм конституційного права у систему права конкретної держави.

Ключові слова: правова реформа, реформування правової системи, норма права.

В сравнительно-правовом аспекте авторы освещают отдельные особенности реформирования Основного Закона. Акцентируется внимание на проблемах реализации норм конституционного права в системе права конкретного государства.

Ключевые слова: правовая реформа, реформирование правовой системы, норма права.

In comparative legal perspective the authors highlight some features of the reform of the Constitution. The attention on the problems of implementing rules of constitutional law in the legal system of each country.

Keywords: legal reform, reforming the legal system, rule of law.

Жодна держава не може нормально функціонувати без збалансованої системи законів, які регулюють всі правовідносини - від взаємовідносин громадян до діяльності приватних і державних установ, взаємодії органів влади. Проте, якщо в абсолютній більшості розвинутих держав такі зведення законів, норм і правил склалися та шліфувалися протягом століть, то Україна, як незалежна держава, порівняно недавно приступила до напрацювання власного правового поля. У спадок нашій державі дісталася законодавство, яке відображало

рівень розвитку виробничих сил і стан виробничих і соціальних відносин, які залишилися від радянського суспільного устрою. Безперечно, таке законодавство непристосоване до проведення ринкових реформ та демократизації суспільства, і тим більше не відповідає реаліям сьогодення.

За умови відсутності збалансованих норм, які системно охоплюють всі основні типи сучасних правовідносин, що виникають у суспільстві, набула розвитку практика нормотворчості виконавчих органів держав-

ного управління і місцевого самоврядування: міністерств, держкомітетів, адміністрацій і т.ін. Внаслідок цих процесів правове поле України, особливо у сфері економічного, податкового регулювання, у питаннях власності, оплати праці і трудових стосунків, встановлення взаємовідносин гілок і рівнів влади остаточно втратило цілісність, відповідність єдиним ґрунтовним засадам. Прийняття Конституції створило певну базу для започаткування приведення всіх напрацьованих законів до єдиного знаменника, а також до створення інших на ґрунті розвитку положень конституції. У той же час введення Конституції в дію висвітлило катастрофічну суперечливість, уривчастість сучасної законодавчої бази, а з урахуванням незбалансованості правового механізму – фактичну її відсутність. Останній період після прийняття Основного закону країни яскраво показав нерациональність і неадекватність сучасним суспільним відносинам безсистемних тимчасових законодавчих рішень. Всі ці обставини стали об'єктивною умовою, яка викликала практичну потребу в проведенні правової реформи, метою якої є створення єдиного збалансованого механізму для швидкого розвитку соціальних, політичних і економічних відносин в Україні. Саме цим і викликана актуальність теми запропонованого в статті дослідження.

Слід сказати, що окремі аспекти досліджуваної тематики були предметом наукового вивчення ряду українських та зарубіжних вчених, серед яких можна особливо виділити наступних: Я. Паппе, К.Санстейн, С.Пашин, О.Ющик та ін. Разом з тим, враховуючи важливість теоретичного обґрунтування окремих елементів реформи правової системи в Україні слід сказати, що варто звернути увагу також і на зміну функцій правової норми в залежності від мети та конкретного етапу правової реформи, що проводиться в державі. Саме дослідження особливостей Основного Закону, як засобу проведення правової реформи і є метою даної публікації.

Процес зміни конституції з метою узгодження її норм із соціальною реальністю прийнято називати конституційною модернізацією. В юридичній науці вказується, що модернізація суспільства взагалі здійснюється в правовому і не правовому варіантах. У свою чергу, правова (чи конституційна) модернізація може проходити з розривом правової наступності чи її збереженням. Ці два види правової модернізації можна визначити як конституційну революцію або переворот (з погляду права, між ними немає принципової різниці) і як конституційну реформу. Остання може бути реалізована за допомогою внесення змін до тексту конституції, прийняття нового конституційного законодавства, що має на меті розвиток і конкретизацію положень основного закону, різних напрямків тлумачення конституції.

Розглянуті вище дві моделі перетворень визначаються в сучасній науці як конституційна реформа і конституційна революція. Конституційна реформа - це такі зміни основного закону, що здійснюються відповідно до його власних норм і, отже, являють собою його подальший правовий розвиток у новій соціально-політичній реальності. Подібні реформи, що є способом конституційної модернізації, можуть бути реалізовані шляхом внесення поправок до конституції чи судового тлумачення її норм, причому носять іноді радикальний характер. Даний варіант можливий у тих випадках, коли порядок і процедури формування конституції чітко зафіксовані в ній самій й у той же час існує широкий соціальний консенсус у відношенні їхнього застосування. Це відкриває шлях контрольованого процесу конституційних змін - договірної моделі перехідного періоду від авторитаризму до демократії [2, с. 32].

Конституційна революція (чи конституційний переворот) - це такі радикальні зміни основного закону, що

не випливають з його власних положень і норм а, отже, ведуть до створення зовсім нової конституції. Ці зміни можуть мати формальне вираження (у вигляді прийняття нової конституції) чи не мати його і здійснюватися фактично при збереженні старої конституції (у цьому випадку виникає феномен так названої паралельної конституції).

На нашу думку, ідею правової реформи в Україні визначають не лише об'єктивні чинники, а й суб'єкти віднесення верховної влади до реформування державних інститутів, насамперед усвідомлення правлячою елітою: а) характеру змін, що відбуваються в суспільстві й особливо діяльності державного апарату, а також конкретної необхідності правової реформи, яка існує на даний момент; б) загрози втрати нею панівного становища в умовах, що змінилися, у разі збереження існуючого політичного режиму та режиму законності; нарешті, в) здатності наявного апарату здійснити необхідні зміни традиційних інститутів влади чи, навпаки, протистояти таким перетворенням, зберігаючи панівне становище даної владної еліти.

Очевидно, що усвідомлення цих моментів пануючою елітою визначається багатьма обставинами, а тому може виявитись як близьким до істини, так і досить далеким від неї. А втім, у будь-якому випадку правляча еліта орієнтується на своє розуміння об'єктивної заінтересованості верховної влади в правовій реформі та на власне уявлення про перелічені моменти, спрямовуючи свої зусилля на здійснення правової реформи чи проти неї або маневруючи між тим і другим, уникаючи небажаних для неї перетворень [5, с. 146].

Зрозуміло, що суб'єктивне ставлення верховної державної влади в Україні до здійснення правової реформи виявляється не інакше, як у реальних діях цієї влади. А останні сприймаються як дії вимушені, що не є наслідком внутрішніх переконань та глибокого розуміння механізмів суспільного розвитку. Для одних представників керівної еліти чергова зміна курсу є засобом самозбереження, для інших - ще одним експериментом, подальшим перебиранням варіантів, різниця між якими не завжди достатньо усвідомлюється.

Слід, однак, зауважити, що невизначеність стратегії правлячої еліти у „розбудові незалежної держави” є відносною, оскільки загальна спрямованість здійснюваних владою перетворень державних інститутів свідчить про послідовне прагнення „партії влади” шляхом політичного маневрування не лише зберегти, а й істотно зміцнити своє панівне становище, орієнтуючись при цьому на переважання адміністративної функції з одночасним послабленням інших функцій держави та гальмуванням розвитку місцевого самоврядування в Україні. Стала цілком очевидною (зауважимо, не лише в Україні, а й в інших країнах СНД) тенденція заміни радянської республіки на республіку президентську або напівпрезидентську, а в правовій системі - звуження сфери публічного права та активного впровадження приватноправових інститутів. Характерним у цьому відношенні є укладення 8 червня 1995 р. так званого Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України „Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України” [4, с. 12].

Перехідний процес в Україні має яскраво виражену специфіку (характерну для більшості країн Східної Європи): по-перше, конституційні перетворення відстали за часом; по-друге, співпали за часом з радикальними соціальними, економічними та політичними перетвореннями, аналог яким важко знайти в інших країнах; по-третє, ці перетворення виявилися зв'язаними з постановкою проблеми національної ідентичності (і в

цьому розумінні ставили ті питання, які були вирішені в інших державах ще у попереднє сторіччя); по-четверте, це була криза всієї політико-правової системи, що викликала вакуум влади (оскільки в системі номінального конституціоналізму партія та держава були злиті воедино); по-п'яте, існували специфічні диспропорції, породжені модернізацією, між логікою соціальних реформ (руху до демократії і парламентаризму) і логікою конституційних реформ (рух до правової держави). Об'єднання цих специфічних елементів додавало конституційному процесу конвульсивного характеру [3, с.120].

Зміст перехідного періоду являє собою рух від системи номінального конституціоналізму до реального із сильно вираженою тенденцією до мнимого конституціоналізму. Номінальний конституціоналізм - це така система, де конституційна норма взагалі не діє на практиці. Класичні принципи ліберального конституціоналізму в галузі прав людини та владних відносин (поділ влади) не закріплені. Конституція фіксує необмежену владу - диктатуру (яка сама по собі виключає конституційність). Отже, конституція - це тільки назва, а в дійсності дана система не має конституційних норм, що стримують владу. Теоретично конституція є вираженням нових принципів легітимності (народний, національний чи класовий суверенітет) і авторитарних інститутів правління (однопартійна диктатура вождиського типу). У принципі даний тип конституціоналізму відповідав тоталітарній моделі держави й одержав найбільш чітке вираження саме в ній: реальна (а не задекларована) ціль номінальної конституції - зміцнення однопартійної диктатури.

Усі радянські конституції, починаючи з Конституції 1919 року, відповідали параметрам даного типу конституціоналізму. Номінальний конституціоналізм мав свою тверду логіку, яку не можна ігнорувати. Головна особливість номінального конституціоналізму - пріоритет ідеології над правом і партії над державою (постанови вищих партійних інстанцій ніколи не зверталися до авторитету конституції). Це значить, що сама конституція виступала як частина цієї ідеології і могла змінюватися відповідно до неї. Усі конституційні права і свободи, зафіксовані цими конституціями („самими демократичними”, на думку їхніх прихильників), виявилися фікцією навіть з формально-юридичної точки зору, оскільки закріплювалися не як абсолютна, а як умовна цінність, регламентована цілями побудови соціалістичного і комуністичного суспільства (яке, будучи утопічним ідеалом, взагалі не піддається раціональній науковій інтерпретації і не може бути виражене в правових термінах). Подібні застереження існували у всіх конституціях радянського типу: сталінській Конституції 1937 року (ст. 152), брежневській Конституції 1978 року (ст. 50) і модифікованій при Горбачові Конституції (ст. 50-51).

Уся логіка розвитку номінального конституціоналізму також визначається пріоритетом ідеології над конституційним правом. Дослідники констатують, що в умовах ослаблення революційної легітимності комуністичних режимів Східної Європи їхні конституції стали

еволюціонувати „у напрямку реальності”, що виразилося в серії змін у 70-х роках, пов'язаних із включенням у конституції положень про керівну ролі партії (яка, будучи реальним осередком влади і управління, раніше в них узагалі не згадувалася). Переломним етапом було включення в Конституцію 1978 року положення про керівну ролі партії (ст. 6), скасованого лише в ході реформ у 1990 році. Ця еволюція у відомій мірі підготувала процеси демократизації, а в деяких країнах навіть уможливила договірний процес між партією й опозицією („круглі столи”), однак, у цілому, не могла привести до органічної й еволюційної трансформації системи однопартійної диктатури. До кінця свого існування система номінального конституціоналізму характеризувалася повним відривом конституції від реальності.

Перехід від номінального конституціоналізму до реального як одномоментний акт у цих умовах був неможливий і пов'язувався з необхідністю особливого перехідного процесу, суть якого полягала в наступному: 1) поступове подолання дуалізму номінального і реального права (у цьому, власне, і полягає зміст поняття „перебудова”); 2) заміна ідеологічної монополії на ідеологічний плюралізм (спочатку, зрозуміло, у рамках „соціалістичного плюралізму”); 3) зміна догм класового підходу поняттям громадянського суспільства (рецепція „загальнолюдських цінностей”); 4) поступове допущення при однопартійній диктатурі різних форм політичного волевиявлення (спочатку в обмежених рамках „неформальних суспільних об'єднань”); 5) скасування жорсткої ідеологічної цензури („гласність”). За цим впливають політичні кроки, спрямовані на забезпечення консенсусу політичних сил і лібералізацію режиму та правової системи. Уся ця термінологія є невід'ємною частиною будь-якого перехідного періоду (особливо вона близька Іспанії), а її обмежений характер залежав від небажання реформаторів називати речі своїми іменами, головним чином, з метою збереження консенсусу в розколотому суспільстві [1, с. 12].

Дана перехідна ситуація об'єктивно пов'язана з появою особливої фази удаваного конституціоналізму. З одного боку, він є феноменом переходу від номінального до реального конституціоналізму. З іншого боку - прийняття найважливіших політичних рішень (у силу об'єктивних обставин конституційної кризи та змушеного „лицемірства” влади) свідомо виведено зі сфери конституційного контролю. Ця мета може бути досягнута за рахунок дуже значних повноважень глави держави, збереження прогалін у конституції і, як наслідок, введення таких процедур заповнення цих прогалін і тлумачення конституції, що реально віддають пріоритет главі держави. Саме так, на нашу думку, виникає особливий політико-правовий режим удаваного конституціоналізму, що володіє здатністю впливати на ситуацію перехідного процесу, направляючи її або убик реальної конституції, або убик відтворення авторитаризму в одній з численних історичних модифікацій. Саме тому, даний вибір залежить багато в чому від історичних традицій держави, а також особливостей перехідного процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Козлов С. Конституційний процес України: історія та реальність / С. Козлов // Юридична газета. - № 2(62). - 2 люте 2006. - С. 11-15.
2. Медушевский А. Российская модель конституционных преобразований в сравнительной перспективе / А. Медушевский // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - 2001. - № 3. - С. 30-35.
3. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты / А.Н.Медушевский - М.: „ГУ-ВШЭ” - 2002. - 121 с.
4. Орзих М. Новая Конституция Украины действует. Конституционная реформа продолжается / Орзих М. // Юридический весник. - 1996. - № 3. - С. 10-15.
5. Ющик О.І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні / О.І.Ющик - К., 1997. - 190 с.