

Ю. С. Шемшученко¹,
А. В. Скрипнюк²

ЧЕЛОВЕК КАК ВЫСШАЯ ЦЕННОСТЬ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ ГОСУДАРСТВ

В наше время подавляющее большинство стран мира имеют свои конституции. Это основные законы, определяющие правовой статус граждан, государственное и общественное устройство соответствующих стран, то есть их конституционный строй.

Термин «конституционный строй» широко применяется в науке конституционного права и конституционно-правовой практике. Но он редко употребляется в самих конституциях. Исключение здесь составляют Основной закон Германии 1949 года, Конституция Российской Федерации 1993 года и некоторые другие.

Вместе с тем современные конституции содержат самостоятельные части или структурно обособленные конституционные институты, объединенные общей рубрикой — «Основы конституционного строя». В ряде конституций современных государств имеются отдельные разделы, которые, хотя и называются по-разному — «Основы конституционного строя» (Армения, Беларусь,

Российская Федерация и др.), или «Основные положения» (Эстония, Грузия, Азербайджан и др.), или «Общие принципы» (Испания, Греция, Италия, Литва, Латвия, Кыргызстан, Узбекистан и др.), включают нормы, регулирующие сходные общественные отношения. Соответствующий раздел I в Конституции Украины называется «Общие положения», что в русском языке по смыслу больше воспринимается как «Общие начала». Сходное название имеет раздел Конституции Казахстана. Но основы конституционного строя Украины не являются тождественными содержанию указанного раздела.

Анализ текста Конституции Украины позволяет сделать вывод о том, что конституционный строй, помимо раздела I Конституции, находит дальнейшее развитие и системное закрепление в разделе III «Выборы. Референдумы» и разделе XIII «Внесение изменений в Конституцию Украины». Раздел I содержит положения сущностного характера, большинство из которых выполняют функцию юридического основания для других конституционных положений, включенных в положения разделов III и XIII. Именно раздел I «Общие положения» выступает содержательным стержнем всего Основного закона Украины. Значительная часть его норм является нормами-принципами, которые обеспечивают наиболее общий уровень регулирования.

В данном контексте есть все основания утверждать, что основы конституционного строя — это совокупность наиболее важных принципов, которые имеют особое значение и высшую юридическую силу для организации деятельности государства и общества. Эти принципы определяют форму и средства организации Украины как государства, обеспечивают человеку и гражданину права и свободы, характеризуют ее как конституционное государство, которому свойственны ограничение государственной власти, а также признание и гарантирование народовластия. В то же время эти нормы по юридической природе и силе аналогичны другим конституционным нормам и также являются нормами прямого действия.

¹ Директор Института государства и права им. В. М. Корещко Национальной академии наук Украины, академик НАН Украины, иностранный член РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины. Автор свыше 800 научных публикаций, в т. ч. книг: «Местные Советы и обеспечение законности», «Человек, природа, закон», «Академическая юридическая мысль», «Государственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды», «Правовые проблемы экологии», «Природа и закон», «Правовой статус Академии наук Украины», «Космическое право»; научных статей: «Экологическая конституция земли: концептуальные подходы», «Современная система энергетического законодательства Украины и основные направления ее совершенствования», «Проблемы развития аграрного права в Украине» и др. Главный редактор ежегодника научных работ «Правовое государство» и 6-томной «Юридической энциклопедии». Лауреат премии Национальной академии наук Украины им. М. П. Василенко, Государственной премии Украины в области науки и техники.

² Академик Национальной академии правовых наук Украины, член-корреспондент Национальной академии педагогических наук Украины, доктор юридических наук, профессор. Заслуженный юрист Украины. Автор более 400 научных публикаций, в т. ч. 57 монографий. Член редколлегии журнала «Право Украины», заместитель председателя редакционного совета журнала «Юридическая Украина».

Иными словами, основы конституционного строя — краеугольные конституционные идеи и идеалы, которые лежат в основе развития общества и государства и содействуют формированию и изменению соответствующих правоотношений.

По своему содержанию конституционный строй является определенным типом конституционно-правовых отношений, обусловленных уровнем развития общества, государства и права. Исходя из этого, следует согласиться с тем, что нынешний конституционный строй отражает прежде всего соответствующий характер состояния общества, государства и права, которые существуют сегодня на Украине. Дальнейший характер развития конституционного строя должна определить нынешняя конституционная реформа на Украине, осуществляемая в рамках Конституционной ассамблеи, образованной Президентом Украины в 2012 году.

Практическая реализация Основного закона за время, прошедшее с момента его принятия, часто порождала сомнения, что Конституция нашего государства играет роль гаранта в обеспечении правовой системы во взаимоотношениях с обществом, гражданином и государством, выступает своеобразным барьером для разрушительных действий различных ветвей государственной власти, о чем свидетельствуют примеры недавнего прошлого. Но и сегодня нет никаких гарантий, что подобное не повторится в будущем. Указанное положение обусловлено недостаточно определенной социально-экономической структурой общества, что существенно сказывается на содержании основ конституционного строя.

По своему содержанию конституционный строй выражает прежде всего предусмотренные и гарантированные Конституцией государственный и общественный строй, конституционный статус человека и гражданина, систему непосредственного народовластия, организацию государственной власти и местного самоуправления, территориальное устройство, основные принципы внешнеполитической и иной международной деятельности государства, основы национальной безопасности и другие существующие важнейшие виды конституционно-правовых отношений.

По форме конституционный строй Украины является системой основных организационных и правовых форм общественных отношений, предусмотренных Конституцией, то есть основных видов организации и деятельности государства, общества и других участников конституционно-правовых отношений. Прежде всего конституционный строй Украины олицетворяет предусмотренную Конституцией форму (формы) государства — по характеру государственного устройства и государственного правления — и формы непосредственного народовластия. К тому же конституционный строй Украины характеризуется рядом существенных признаков, в частности: суверенностью, демократизмом, гуманизмом, реальностью, системностью, научной обоснованностью, историзмом, преемственностью, программным характером, гарантированностью конституционного строя.

Под гарантиями конституционного строя Украины необходимо понимать систему общесоциальных

и специальных юридических (нормативно-правовых и организационно-правовых) условий и средств материального и процессуального характера, обеспечивающих действенность основных принципов и институтов общественного и государственного строя Украины. Как правило, внимание сосредоточивается на специальных или юридических гарантиях конституционного строя Украины, хотя в реальности его гарантированность в значительной степени зависит от состояния общего развития всех сфер общественной и государственной жизни — политической, экономической, социальной, культурной, экологической, информационной и т. д. При этом следует учитывать, что наряду с объективными факторами, а именно: должным уровнем развития всех сфер общественно-государственного строя, их взаимной корреляции на гарантированность конституционного строя влияют и многочисленные субъективные факторы. Такими субъективными факторами могут быть, например, отношения между национальными политическими лидерами, внутренние споры между различными представителями политической элиты, партикулярные политические интересы различных субъектов политической власти и т. д.¹

Изложенное не отрицает важности специальных (юридических) гарантий конституционного строя Украины. Сейчас они делятся на нормативно-правовые и организационно-правовые гарантии конституционного строя Украины. Соответственно нормативно-правовые гарантии конституционного строя Украины определяются совершенством системы действующего конституционного законодательства Украины, закрепляющей в Конституции и законах Украины основные институты общества и государства. Организационно-правовые гарантии конституционного строя Украины представлены системой участников конституционных правоотношений. К ним относятся: украинский народ, национальные меньшинства, политические партии и общественные организации, профсоюзы, Украинское государство в целом и его уполномоченные органы (Верховная Рада, Президент Украины, Кабинет министров Украины, другие органы исполнительной власти, Конституционный суд Украины, суды общей юрисдикции, прокуратура и др.), территориальные общины и органы, должностные лица местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, международные органы, организации, СМИ и т. д. Важным элементом организационно-правовых гарантий конституционного строя Украины ныне выступают и парламентская коалиция, и парламентская оппозиция.

Как свидетельствует текстуальный анализ современных конституций, в разделах, посвященных определению основ конституционного строя, наличествует шесть групп норм: а) характеризующие государство с точки зрения его независимости и суверенности; б) раскрывающие содержание деятельности государства; в) касающиеся обеспечения функционирования гражданского общества; г) определяющие процесс институционализации государственной власти; д) закрепляющие основные принципы внешней политики; е) определяющие государственную символику

¹ *Тодыка Ю. Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. Харьков, 1998. С. 101.

(государственный флаг, государственный герб, государственный гимн).

Но ключевое значение для характеристики конституционного строя имеет человек как высшая социальная ценность. Это означает, что человек является основой существования общества и государства, трудовых коллективов и общественных организаций. Из этого вытекает, что государство обязано защищать жизнь и свободу человека, создавать экономические и другие условия для реализации предоставленных ему прав и свобод¹.

В этом контексте первоочередными задачами сегодня являются укрепление основ демократии и развитие гражданского общества, которые призваны охранять и защищать конституционный строй Украины. Между конституционным закреплением положений и посттоталитарной действительностью существуют различия в плане реального существования на Украине как демократического, так и социального и правового государства.

Принцип демократизма является едва ли не основным в контексте развития отечественного конституционализма и государства. Если придерживаться понимания конституционного строя как системы общественных, государственных и общественно-государственных отношений, которые устанавливаются и охраняются конституцией и другими конституционно-правовыми актами государства, то содержание принципа демократизма заключается в том, что все эти отношения строятся в соответствии с требованиями, когда народ признается верховным и единственным источником легитимной власти, которая осуществляется непосредственно им (или его представителями) в интересах большинства граждан. Демократизм конституционного строя предполагает существование демократической конституции и реальное ограничение ею государства в сочетании с гарантированностью прав и свобод человека и гражданина. Существование демократического конституционного строя означает реализацию в общественной жизни и общественной практике принципа высшей власти народа как принадлежности ее народу, так и осуществления ее народом.

Анализируя классические определения демократии, можно сделать вывод, что основным гарантом демократии конституционного строя выступает сам народ, который в соответствии с конституционными нормами всех современных государств (провозглашающих себя демократическими) является единственным источником власти (ст. 55 Конституции Украины). Однако содержательное тождественное предписание существует и в других конституциях. Например, в п. 2 ст. 1 Конституции Испании испанский народ определяется как «носитель национального суверенитета» и «источник государственной власти». Статья 1 Конституции Италии декларирует, что суверенитет принадлежит только народу. В ст. 4 Конституции Польши отмечается, что верховная власть в Республике принадлежит народу. Выраженную практически в тех же терминах, эту норму мы встречаем и в конституциях государств — участ-

ников СНГ: п. 1 ст. 3 Конституции Казахстана («единственным источником государственной власти является народ»), п. 1 ст. 3 Конституции РФ («носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ»), ст. 1 Конституции Азербайджана («в Азербайджанской Республике единственным источником государственной власти является народ»), ст. 2 Конституции Армении («власть в республике принадлежит народу») и т. д.

Демократизм конституционного строя в современных условиях означает прежде всего создание благоприятных условий для широкого и реального участия граждан в управлении делами государства и общества. Это реальное служение государства и его аппарата народу; оно включает демократичность политического режима, разделение государственной власти, признание приоритета личности, верховенство права и закона. В то же время демократизм конституционного строя — это способ предотвращения узурпации власти и ее отчуждения от граждан.

Таким образом, народ выступает не только гарантом демократичности конституционного строя, но и необходимым основанием, которое вообще делает возможным применение понятия «конституционный строй». Действительно, сам конституционный строй возникает как отражение реальных общественных отношений, которые складываются на основе конституции, а конституция воспринимается в глазах населения как легитимная только в случае признания народа единственным источником власти.

Именно раздел III Конституции «Выбор. Референдум» отражает юридические параметры реализации идеи народовластия или народного суверенитета. Он имеет большое значение, ведь на основе его положений нормируются порядок принятия властных решений непосредственно самим народом, осуществление избирательного права и, наконец, формирование ключевых звеньев государственного механизма.

Народ может контролировать уровень защищенности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, полноту народовластия, демократичность государства.

В этом случае под народовластием мы понимаем принадлежность всей власти народу, а также свободную реализацию этой власти народом в соответствии с его суверенной волей и коренными интересами. В приведенном определении прослеживается связь, которая дает основания трактовать наличие этого института в системе взаимоотношений общества и государства как непременное условие демократизма конституционного строя. Различают две основные формы участия народа в управлении государством и ведении государственных дел: прямую и косвенную. Довольно часто их еще характеризуют такими понятиями, как «непосредственное народовластие» и «представительная демократия». Непосредственное народовластие — это самостоятельная реализация народом своей воли относительно собственных интересов, собственной судьбы или в отношении других народов и государств с их согласия при содействии политических партий, их блоков, других составляющих механизма

¹ См.: Чиркин В. Е. Сравнительное конституционное право. М., 2011. С. 64.

непосредственной демократии или без них. Его формами выступают выборы, референдумы, плебисциты. Что касается права народа на представительство, оно имеет несколько более сложную структуру и включает такие элементы, как право иметь орган народного представительства, право на периодические выборы народных представителей, право на эффективную работу органа народного представительства, право участвовать в формировании органа народного представительства, право быть народным представителем, право обращаться к народным представителям, право на отзыв народных представителей.

К сожалению, сегодня далеко не все из перечисленных составляющих права на представительство реализуются в политико-правовой жизни нашего государства. Для примера достаточно обратиться к праву на эффективную работу органа народного представительства. Длительное время на Украине можно было наблюдать ситуацию, когда нежелание и профессиональная неспособность народных представителей вести законотворческую парламентскую деятельность привели к отсутствию ключевых законов, серьезным препятствиям в развитии важнейших общественно-политических, социально-экономических и культурных отношений, которые должны были способствовать реализации фундаментальных принципов, установленных Конституцией Украины. Без решения всех этих проблем дальнейшее развитие демократического конституционного строя если не полностью становится невозможным, то по крайней мере существенно деформируется.

Существуют проблемы в функционировании правового государства на Украине. Они прежде всего связаны с отсутствием обеспечения господства верховенства права. Ныне государство не выполняет прямо прописанные в Конституции обязательства в социальной сфере. Отсюда непосредственно возникает потребность усиления и максимально четкого закрепления на конституционном уровне социальной направленности государственно-властной деятельности, ответственности государства перед человеком. Все эти проблемы объективно связаны с таким фундаментальным для юридической науки и конституционной практики понятием, как «конституционный строй».

Актуальным вопросом современного конституционного процесса на Украине является решение проблемы реального обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Одним из ведущих принципов правового государства является наличие развитого института прав и свобод человека и гражданина. Несмотря на широкую номенклатуру закрепленных в действующей Конституции прав и свобод человека, их подавляющее большинство являются декларациями, которые не подкреплены практикой развития соответствующих правоотношений. Впрочем, главная проблема в этом смысле состоит не в том, что государство не выполняет свои конституционные обязательства, а в том, что в Конституции не предусмотрены конкретные юридические механизмы, которые не только принуждали бы обеспечивать права человека, но и давали бы человеку возможность эффективно защищать свои конституционные

права в случае неспособности государства или его нежелания действовать в рамках, предусмотренных Конституцией. В правовом государстве должна существовать надежная система защиты прав и свобод человека. Это касается прежде всего деятельности судебных и правоохранительных органов. Сейчас эти две приоритетные функции государства — правосудие и правоохранительная деятельность — наиболее проблематичны. С учетом этого возникает проблема закрепления на конституционном уровне механизма реализации и защиты прав и свобод человека, существование которого содействовало бы серьезному ограничению государственной власти.

Обращаясь к указанным группам конституционных норм, следует отметить, что в современной Украине особой непоследовательностью отличаются конституционные положения, касающиеся организации государственной власти. Фактически до 2010 года не были созданы надлежащие условия для постоянного и конструктивного диалога, сотрудничества между ветвями государственной власти и, как следствие, между государством и обществом. Речь идет не только об оптимальном реформировании государственных институтов, но и о трансформации политической системы, создании действенного механизма сдержек и противовесов и соответствующего их закрепления в Конституции Украины. Имеются в виду совершенствование механизма функционирования государственной власти, целесообразное перераспределение полномочий между Президентом, Верховной Радой и Кабинетом министров, уменьшение концентрации власти в одном центре, обеспечение эффективного сотрудничества законодательной и исполнительной ветвей власти и их взаимной ответственности за осуществление государственной политики. Фактически это означает достижение приемлемого распределения властных полномочий структурами государственного механизма, институционального разделения властей на автономные ветви, обеспечивает существование системы сдержек и противовесов, создание эффективного механизма предохранителей против выделения отдельного органа как доминирующего. Сегодня существенно актуализируется вопрос о дальнейшем развитии парламентаризма и его поддержки и усиления при одновременном возрастании роли Кабинета министров Украины в системе высших органов государственного управления.

Следующим важным направлением, требующим особого внимания в процессе подготовки Концепции изменений в Конституцию, является совершенствование судостроительства. Принятое законодательство о судостроительстве и статусе судей, новый Уголовный процессуальный кодекс по своему нормативному духу соответствуют европейским стандартам. Однако существует объективный ресурс нормативно-конституционных изменений, расширения влияния народа на процесс правосудия (введение конституционных гарантий суда присяжных, изменение порядка формирования и состава Высшего совета юстиции с целью минимизации участия в его работе лиц, представляющих политические структуры).

Актуальной является проблема разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, необходимость обеспечения эффективного развития местного самоуправления. Следует создать оптимальную модель системы местного самоуправления в комплексе с проведением административно-территориальной реформы.

Наконец, обеспечения основ конституционного строя и его базовых принципов невозможно достичь без решения проблемы его защиты. Не подлежит сомнению положение о том, что конституционный строй и его основы требуют особой правовой защиты от многих негативных факторов. Действующая Конституция практически не предусматривает инсти-

тута защиты основ конституционного строя. Все это, вместе взятое, не позволяет утверждать о наличии конституционных гарантий стабильности и защиты конституционного строя. В обновленной Конституции должным образом должны быть предусмотрены охрана и защита Основного закона. Указанные изменения дали бы возможность решить ряд актуальных и важных проблем современного государственного и общественного развития на Украине, главной из которых является наполнение понятия конституционного строя непосредственным нормативно-правовым содержанием, обеспечение его стабильности и приведение его в соответствие с фундаментальными гуманистическими ценностями.