

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО. ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 342.4

ОСНОВНИЙ ЗАКОН ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Бєлов Д. М.

Ужгородський національний університет, м. Ужгород, Україна

Розкриваються основні поняття державної політики та її складових частин. Приділено увагу співвідношенню змісту державної політики й змісту конституції. Аналізуються можливі шляхи розвитку принципів державної політики, виходячи з основних положень конституції.

Ключові слова: політико-правовий аналіз, зміст конституції, структура конституції.

Конституція в сучасних умовах демократичного розвитку (тобто, коли ми маємо справу не з декларативними конституціями авторитарних держав, а з реальними правовими актами) перетворюється на один з вирішальних чинників суспільного та державного-правового розвитку. В цьому сенсі не може викликати заперечення тлумачення Конституції як джерела державної політики. Причому Конституція постає не лише як один з можливих чинників впливу на державну політику, а саме як її фундаментальна основа та вирішальний фактор, без якого зникають демократичні основи. А без спрямованості на демократію вона вже починає слугувати не інтересам суспільства в цілому, а виключно інтересам тих чи інших кланів, політичних угруповань або окремих політиків [1].

Окремі аспекти досліджуваного питання були предметом досліджень ряду українських та зарубіжних науковців. Так, зокрема, власне поняття державної політики розглядалося в працях: Тертички В., Кучеренко О., Фріса П., Арістової І. та ін. Питанням природи та змісту конституції та конституційного процесу в цілому в свій час займалися: Погорілко В., Федоренко В., Тодика Ю., Гладуняк І., Медушевський А. та ін.

На сьогоднішній день однією з причин постійного напруження у відносинах між вищими органами державної влади в Україні є недосконалість Основного Закону, різне тлумачення його норм, а також принципова зміна політики держави після президентських виборів 2004-2005 рр. Саме тому, автори даного дослідження намагаються знайти ту межу співвідношення конституційних положень та державної політики, яка на сьогодні можлива для стабілізації міжвладних відносин. Новизна роботи полягає в тому, що автори вперше намагаються обґрунтувати наявність постійного двохстороннього зв'язку Конституції та політики держави.

Конституція має змішану політико-правову природу, як і, в значній мірі, все конституційне право. Виникаючи на основі її норм, конституційні відносини також можуть бути охарактеризовані як такі, що мають подвійний характер: політичний і правовий одночасно.

Піддані конституційному регулюванню владні відносини створюють передумови для появи політичних питань в конституційному праві, певною мірою політизують його. Політичне та правове в конституції дуже тісно переплетено, так само як і реалізація конституційних норм може мати правове і політичне вимірювання.

Як слушно зазначає Хейвуд Е., для переважної кількості демократичних країн конституції традиційно сприймалися як «точні описи діючої системи правління» [2, с. 359]. Будь-яка конституція завжди несе в собі певний прогностично-аксіологічний елемент, який дозволяє передбачити подальший напрям державного розвитку, і відповідно – державної політики. Цікаво зазначити, що про прогностичну функцію Конституції прямо пише такий відомий вітчизняний дослідник, як Тодика Ю. [3, с. 87]. Утім, зараз ми маємо на увазі навіть не стільки одну з можливих функцій Конституції, скільки те, що на її рівні закладаються цінності, які покликана забезпечувати держава.

Державна політика не постає, так би мовити, виключно на власній волі та власному бажанні тих, хто в даний момент наділений державно-владними повноваженнями. Навпаки, для того, щоб цей напрям діяльності держави мав системний та цілісний характер, необхідно від самого початку мати певний набір правил і принципів, які вказували б на: а) тип політичного режиму; б) спосіб організації державної влади; в) основні політичні інститути, наявність яких забезпечує нормальний розвиток державного механізму; г) базові цінності та завдання, що повинні реалізовуватися під час державного й суспільного розвитку.

Ці правила мають бути зафіксовані на законодавчому рівні, для того, щоб не виникало жодних двозначних політичних інтерпретацій того, в який саме спосіб слід реалізовувати політику та на яких підставах. Універсальним способом фіксації вказаних норм і правил є метод конституційного визначення. Надаючи цим правилам і принципам імперативного значення, держава виступає гарантом того, що всі учасники суспільно-політичних відносин дотримуватимуться їх.

Отже, взаємозв'язок конституції і політики проявляється в двох основних сферах. По-перше, в широкому значенні політичні відносини є однією з найважливіших складових частин конституційного регулювання. Конституційні норми задають юридичні межі політичному процесу. Вони закріплюють основи політичної системи суспільства, але не тільки. В сучасних конституціях все частіше знаходять віддзеркалення основи соціальної і духовної систем суспільства, що позначається на розширенні об'єкту конституційного регулювання на рубежі ХХ-ХХІ ст. Як справедливо відзначає Чіркін В., «конституційне право вийшло за межі значною мірою формалізованого підходу XVIII-XIX ст. і поширилося на врегулювання питань суспільного ладу, положення тих або інших прошарків, груп населення (соціальних, національних, вікових й ін.), соціально-економічних прав» [4, с. 34].

По-друге, в самій конституції втілюється певна політика держави, прагнення розробників проекту закріпити ті або інші принципи та політичні цінності. Ще

Маркс К. стверджував, що «все юридичне в основі своїй має політичну природу» [5, с. 121]. Ця теза відносно основного закону, на думку Лучіна В., набуває особливе значення. Політична спрямованість конституції – одна з найважливіших властивостей, що обумовлюють її особливу роль в правовій системі, особливу соціальну роль в суспільстві. Проте, думка, що конституція створюється державою для досягнення певної політичної мети, вимагає певного коректування [6, с. 111-112].

В понятті політичної конституції закладено особливе бачення політичного співтовариства, в рамках якого забезпечується злагоджена взаємодія громадян і влади та діє політична угода про правила поведінки в політичній сфері. Історія дає немало прикладів насильницького нав'язування конституції правлячою партією, авторитарним главою держави, олігархічним або військовим режимом. Проте у душі демократичної політики конституція як політичний документ не може не бути політичним пактом, що відображає пошук суспільної згоди і компромісу при вирішенні різних політичних і соціальних конфліктів.

В політичній сфері функції конституції нерозривно пов'язані з її природою. Багато в чому від того, яку природу набуває конституція, залежить ефективність її дії у сфері політики. Адже природа конституції – це її соціально-політичний зміст. У вітчизняному державознавстві ще в радянський період розмежовували класову природу конституції та її зміст. Під класовою природою розуміли основну соціально-політичну характеристику конституції. Вона знаходить свій прояв в її змісті, принципах, властивостях і функціях, здійснює вирішальний вплив на її форму, визначаючи її принципові риси. Зміст конституції – це конкретизація її класової природи. Причому зміст може змінюватися в рамках конкретної природи під впливом ряду об'єктивних і суб'єктивних чинників. Конституція мала подвійний зміст – соціальний та правовий [7, с. 38-42]. Річ у тому, що такий підхід ґрунтувався на формаційній теорії, відповідно до якої специфіка природи конституції в різних країнах прив'язувалася до певної суспільно-економічної формації.

На наш погляд, природа конституції впливає з її соціально-політичного змісту, так би мовити, в концентрованому вигляді. Правовий зміст конституції визначається об'єктами конституційного регулювання, інакше кажучи, – тим, які правові інститути, принципи і норми знаходять віддзеркалення в тексті конституції і у зв'язку з цим набувають статус конституційних. З урахуванням відмінності правового і соціально-політичного змісту конституції, необхідно виділити ключові елементи її природи, які здійснюють політичний вплив на функціонування конституційних норм.

Ці елементи можна сформулювати у вигляді теоретичних постулатів або питань, відповіді на які і дають загальне уявлення про природу конкретної конституції. До них відносяться: 1) воля яких політичних сил знайшла закріплення в конституційних нормах; 2) інтереси яких соціальних прошарків відображаються в конституційних положеннях і підтримуються ними; 3) який ступінь легітимності конституції, яка багато в чому визначається умовами розробки її проекту і порядком її ухвалення.

В сучасному конституційному праві виділяють три основні підходи до розуміння природи конституції: ліберально-демократичний, марксистсько-ленінський,

теологічний. Ці три напрями в конституційному праві по-різному вказують на основне призначення конституції в політичній сфері.

Ліберально-демократичний підхід сформувався в кінці XVIII в., хоча він спирається на ідеї і цінності англійських і французьких просвітителів, які розроблялися в працях Локка Дж., Монтеск'є Ш., Руссо Ж. і інших в рамках школи природного права. В його основі лежить доктрина суспільного договору. Відповідно до неї конституція розглядається як результат суспільної згоди, компромісу між різними соціальними прошарками та політичними силами з приводу фундаментальних принципів організації суспільства і держави, взаємовідносин особи та держави. Конституція як суспільний договір – важливий показник політичного консенсусу, існуючого в суспільстві [8].

Марксистсько-ленінський підхід отримав розвиток в другій половині XIX – початку XX в. Як теоретична концепція він формувалася з ідей і поглядів, висловлених класиками марксизму (Марксом К. і Енгельсом Ф.) й істотно доповнених лідером більшовиків Леніним В. Маркс К. і Енгельс Ф. відзначали, що конституція, будучи результатом класової боротьби, встановлюється класом пануючим, класом який переміг. На їх думку, після захоплення влади пануючі класи повинні конституювати свою силу не тільки у вигляді держави, але і «надати своїй волі... загальний вираз у вигляді державної волі, у вигляді закону». І таким законом, перш за все, є конституція [9, с. 211].

Практичне втілення даних підхід отримав вперше при створенні першої радянської Конституції РРФСР 1918 р., а потім став широко використовуватися в соціалістичних державах, де утверджувався особливий тип конституцій і той або інший різновид радянської форми правління.

Теологічний підхід є певним поєднанням ідей світського і божественного права. Він з'явився значно пізніше за інші підходи як результат розповсюдження в XX в. конституційних ідей і принципів в країнах арабського Сходу, де домінує положення займають джерела мусульманського права. Уявлення про конституцію в цих країнах асоціюється із наданням божественних правил поведінки для «релігійної общини». Якщо конституція існує як писаний акт, вона не повинна суперечити найважливішому джерелу мусульманського права Корану. Політична боротьба не заохочується, якщо не забороняється, а згода досягається через вірність сповіданню єдиної релігії ісламу [10, с. 87].

В українському суспільстві, що знаходиться на стадії модернізації своєї політичної, правової й економічної систем, ставлення до конституції є приватним аспектом суспільного світогляду, розколеного диференціацією соціальних прошарків. В такому ставленні відображається процес нової стратифікації суспільства, що змінюється. Конституційний розвиток України в XX в. супроводжувався декількома кардинальними змінами цивілізаційних основ існування суспільства та держави. Діючі конституції по-різному відображали баланс політичних сил і мали неоднаковий соціально-політичний зміст.

Конституція 1919 року відобразила й утілила політичний розвиток революційного авторитаризму. Суть його полягає в тому, що в цілому він спирається на широку демократичну основу, на відміну від цензових монархічних конституцій XIX –

начала XX в. Логіка революційного авторитаризму виходила з принципу «благо народу – вищий закон».

Логіка революційного авторитаризму, як справедливо відзначають Галкін А. і Красін Ю., мала глибоке внутрішнє протиріччя [11, с. 29]. Річ у тому, що народ складається з індивідів і соціальних груп, що мають різні інтереси, сподівання, переконання. Конституція може інтегрувати та дозволити співіснувати всім цим соціальним прошаркам тільки при відносно вільному регулюванні правового і політичного простору. В іншому випадку авторитарна влада революціонерів, претендуючи на роль виразника волі народу і загального блага, неминуче еволюціонує до панування політичної меншини, що нав'язує всім громадянам свою волю.

Політичне значення диктатури пролетаріату збереглося і в подальших конституціях, прийнятих після утворення СРСР. Положення про диктатуру пролетаріату існували в Конституціях СРСР 1929 і 1937 рр. В процесі політичної еволюції соціальна основа диктатури пролетаріату поступово розширялася. По-перше, були ліквідовані соціальні прошарки, що виникають внаслідок свободи економічної діяльності, яка була заборонена в Радянській державі. По-друге, через систему місцевих рад прості верстви населення були залучені до участі в управлінні державою під політичним контролем правлячої партії більшовиків. По-третє, соціальна політика Радянської держави сприяла зростанню добробуту радянських громадян, хоча компартія залишалася головним інтерпретатором того, що вважалося «загальним благом».

Після смерті Сталіна Й. і засудження культу особи в період правління Хрущова М. стала формуватися доктрина загальнонародної держави, яка знайшла втілення в нормах Конституції 1978 р. Дана доктрина включала декілька елементів, що відображали як спадкоємність з колишньою доктриною диктатури пролетаріату, так і новизну розуміння соціальної діяльності держави і завдань політичного розвитку. Ця доктрина була покликана показати знищення класових суперечностей всередині радянського суспільства, яке ґрунтувалося, як стверджувала офіційна ідеологія, на союзі робітників, селян і інтелігенції. Політичний союз двох класів і прошарку інтелігенції свідчив про те, що радянська конституція досягла свого щонайвищого розвитку і мала максимально широку соціальну базу.

Конституція загальнонародної держави зберегла традиційно радянський підхід до співвідношення колективного та індивідуального. Вона носила переважно колективістський характер і ставила інтереси держави та суспільства вище за інтереси особистості [12]. Конституційні громадянські та політичні права і свободи, широко закріплені в конституційному тексті, не мали розгорненого механізму гарантій як на законодавчому рівні, так і на рівні судового захисту.

Після серпня 1991 р. розпад СРСР виявився неминучим, що привело до припинення дії Конституції СРСР 1977 р. із змінами і доповненнями. Надання Україні статусу суверенної держави перетворило Конституцію УРСР 1978 р. із змінами і доповненнями з конституції однієї з союзних республік в Основний Закон самостійної держави. Ця Конституція продовжувала діяти в перехідний період з 1990 по 1996 р. із змінами в умовах політичної боротьби реформаторських сил і сил, що прагнули реанімувати радянську політичну систему. Прийнята для монолітного суспільства в умовах політичної гегемонії правлячої партії, ця конституція не була

явно пристосована для заспокоєння політичних конфліктів правовими засобами. Зміни відображали різновекторні прагнення різних політичних сил.

Конституція України 1996 р. має принципово іншу природу, пов'язану з новими соціально-політичними реаліями. Природа Конституції 1996 р. спочатку багато в чому визначалася політичними подіями, що відбулися в ході її розробки і напередодні її ухвалення. Проте перетворення, які відбулися після 1996 р. в різних галузях суспільного та державного життя, певний термін дії конституційних норм свідчать про поступову зміну і соціально-політичного змісту Конституції України.

Саме тому сьогодні конституційний процес в Україні набирає обертів і з такою самою швидкістю ростуть занепокоєння в колах правознавців щодо наслідків прийняття Основного Закону. З одного боку, усі розуміють, що Конституція 1996 року спочатку містила у своєму тексті досить багато неточностей, протиріч, недомовленостей і посилань на закони, що досі не прийняті, і доля їхня покрита темрявою невідомості. До цього додалися зміни, прийняті під впливом політичного моменту наприкінці 2004 р. З іншого боку, спостерігається надто небезпечна тенденція політизації процесу розроблення та прийняття Конституції. Цією справою намагаються займатися політики й політтехнологи замість юристів і правознавців. Як наслідок – виникла ситуація дещо тупикова. Нинішня Конституція не цілком задовольняє суспільство, й це погано, але інший варіант може бути ще гірший.

Отже, головною і до сьогодні невирішеною проблемою є неясність того, що пропонується приймати: нову Конституцію, нову редакцію нинішньої Конституції, зміни й доповнення до діючої Конституції. Хоч як це не парадоксально, але у виступах Президента, ці терміни використовуються неодноразово як синоніми. Хоч з юридичного погляду за ними стоять абсолютно різні поняття.

Таким чином вважаємо, що конституційний процес сьогодні надто політизований. На нашу думку, триває найгостріша політична боротьба за прийняття зручної для однієї з сторін форми конституції. А фактично – за владу. Однак, Основний Закон повинен прийматися не з кон'юнктурних міркувань політичної доцільності, а бути повноцінним юридично вивіреним документом з урахуванням досягнень світового правознавства, з найсуворішим дотриманням усіх передбачених юридичних процедур. Адже Конституція повинна бути головним документом держави, принаймні, на десятиріччя.

Таким чином, по-перше, можна стверджувати, що існує прямий зв'язок між фундаментальними конституційними принципами, цінностями і нормами та державною політикою, який проявляється в двох основних сферах: в широкому значенні політичні відносини є однією з найважливіших складових частин конституційного регулювання (конституційні норми задають юридичні межі політичному процесу); в самій конституції втілюється певна політика держави, прагнення розробників проекту закріпити ті або інші принципи та політичні цінності. По-друге, науково обґрунтований підхід до аналізу процесів формування й реалізації державної політики передбачає висвітлення її зв'язку з базовими принципами організації, функціонування та цільовизначення державної влади, закріпленими в кожній конкретній країні на рівні її Основного Закону. Таким чином наявний діалектичний зв'язок між Конституцією та державною політикою. Адже, з одного боку, державна

політика, як доводить Селіванов В., «покликана визначити роль і завдання державної влади у життєво важливих сферах суспільства, стратегічні цілі законодавчих, управлінських, адміністративних тощо заходів щодо збереження цілісності суспільства і його спрямування шляхом соціального прогресу» [13]. А з іншого боку, сам процес цільовизначення відбувається відповідно до закріплених на рівні Основного Закону принципів організації суспільного ладу. По-третє, нормальний розвиток державної політики неможливий без звернення до її конституційних основ. Без цього вона залишатиметься лише сукупністю хаотичних дій, ініційованих суб'єктивними мотивами окремих політиків чи політичних сил.

Список літератури

1. Гладуняк І. Конституція як основа формування та реалізації державної політики / І. Гладуняк // Віче [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/733>.
2. Хейвуд Э. Политология / Э. Хейвуд. – М. : Юнити-Дана, 2005. – 544 с.
3. Тодыка Ю. Конституция Украины: проблемы теории и практики / Ю. Тодыка. – Х. : «Фолио» – 2000 – 152 с.
4. Чиркин Б. Е. Об объекте конституционно-правового регулирования / Б. Е. Чиркин // Российский конституционализм: проблемы и решения : материалы международной конф. – М. : «Академия» – 1999 – 76 с.
5. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – М. : „Политиздат“. – Т. 1. – 1991 – 270 с.
6. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения : [учебное пособие для вузов] / В. О. Лучин. – М. : «Эксмо» – 1997 – 190 с.
7. Юдин Ю. Л. Конституции / Ю. Л. Юдин // Конституционное право развивающихся стран : предмет, наука, источники / [отв. ред. В. Е. Чиркин]. – М. : Юридическая литература, 1987.
8. Reiman J. The Constitution, Rights, the Conditions of Legitimacy // Constitutionalism. The Philosophical Dimension/ [Ed. by Alan S. Rosenbaum] / J. Reiman. – Westport (Conn.), 1988. – P. 132-139.
9. Ленин В. И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин. – М. : Политиздат. – Т. 36. – 1980. – 512 с.
10. Сюкияйнен Л. Р. Мусульманское право : вопросы теории и практики / Л. Р. Сюкияйнен. – М. : Наука, 1986. – 119 с.
11. Галкин А. А. Россия на перепутье : авторитаризм и демократия : варианты развития / А. А. Галкин, Ю. А. Красин. – М. : Юридическая литература, 1995. – 76 с.
12. Лукьянова Е. А. Значение Конституции СССР 1977 г. в развитии источников российского государственного права / Е. А. Лукьянова // Государство и право. – 2001. – № 4. – С. 22-27.
13. Селіванов В. Право і влада суверенної України : методологічні аспекти / В. Селіванов. – К. : «Юридична думка» – 2002. – 211 с.

Белов Д. Н. Основной закон как основа формирования и реализации политики государства / Д. Н. Белов // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2011. – Т. 24 (63). № 2. 2011. – С. 136-143.

Раскрываются основные понятия государственной политики и ее составных частей. Уделено внимание соотношению содержания государственной политики и содержания конституции. Анализируются возможные пути развития принципов государственной политики, исходя из основных положений конституции, структура конституции.

Ключевые слова: политико-правовой анализ, содержание конституции, структура конституции.

Belov D. Basic Law as a basis for policy development and implementation of State / D. Belov // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 2. 2011. – P. 136-143.

The basic concepts of a state policy and its components are opened. The attention is given to a parity of the maintenance of a state policy and the maintenance of the constitution. Possible ways of development of principles of a state policy are analyzed, proceeding from substantive provisions of the constitution.

Keywords: legal analysis, maintenance of constitution, structure of constitution.

Поступила в редакцію 14.11.2011 з.