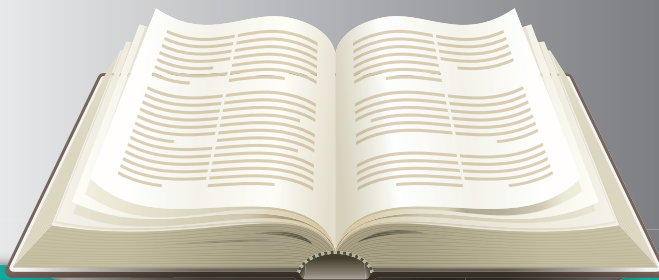




МЦПД



УЧАСТЬ ГРОМАДЯН У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ



Дана публікація підготовлена експертами Міжнародного центру перспективних досліджень в рамках проекту: «Використання світового експертного досвіду та проведення публічних консультацій в процесі внесення змін до Конституції України» який здійснюється за підтримки Міжнародного фонду Відродження.



Міжнародний
Центр
Перспективних
Досліджень

Метою цієї публікації є донесення до молодого читача знань про роль громадянина, його права та обов'язки, існуючий державний устрій та важливість участі кожного в конституційному процесі, що є запорукою зміцнення почуття національної єдності та ідентичності. Використовуючи кращі міжнародні практики та експертний досвід, автори публікації сподіваються підвищити обізнаність представників суспільства, а саме впровадити розуміння, що Конституція створюється громадянами для себе, без впливу політичних сил.

Автори: Г. Друзенко, С. Кіщенко, В. Осятинський, В. Харук

Верстка і дизайн: С. Харченко

Керівник проекту С. Кіщенко

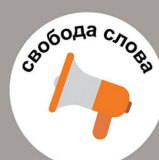
ЗМІСТ

ЧИМ Є КОНСТИТУЦІЯ?	5
ОСОБЛИВОСТІ, ПРИТАМАННІ КОНСТИТУЦІЇ	10
ЧИ ІСНУЄ ІДЕАЛЬНА КОНСТИТУЦІЯ?	11
КОНСТИТУЦІЯ І ДЕМОКРАТІЯ	14
ІСТОРІЯ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ	19
ЧИМ Є КОНСТИТУЦІЯ ДЛЯ ГРОМАДЯНИНА	24
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН	25
ЯКІ ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ МАЄ ГРОМАДЯНИН?	25
ЩО ТАКЕ КОНСТИТУЦІЙНІ ОБОВ'ЯЗКИ?	30
ЯКІ ПРОБЛЕМИ МОЖУТЬ ВИНΙΚАТИ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАШИХ ПРАВ?	31
ЯК МИ МОЖЕМО ДОЛУЧИТИСЬ ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ?	32
ОХОРОНА КОНСТИТУЦІЇ	37
ЧИ ПОТРІБЕН РЕФЕРЕНДУМ?	40

УЧАСТЬ ГРОМАДЯН У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ



«Насамперед знати Конституцію означає поважати свою державу, оскільки Конституція – такий самий символ цієї держави, як прапор, герб чи гімн. Не менш важливо, що без знання Основного закону громадянин не розумітиме, чого йому очікувати від держави і де покладатися на власні сили, за що він голосує на виборах, які в нього є невідчужувані права тощо. Знання Основного закону виводить взаємини індивіда і держави з ірраціонального підсвідомого, що рясніє на міфи і забобони, на раціональний партнерський рівень».



ЧИМ Є КОНСТИТУЦІЯ?



Конституція – це збірник правил, на яких ґрунтується державний лад. Саме слово походить з латини, його корінь пов'язаний із такими поняттями, як «засновувати» або «будувати», дослівно «constitutum» означає «устрій».

«Як дім стоїть на фундаменті, весь масив законодавства, за означенням мінливий, має спиратися на якусь трибкішу основу. Активні та свідомі громадяни потребують на каталог засадничих правил, за якими створюють всі інші правила. Для тривкого та прогнозованого суспільного розвитку потрібна визначеність у базових цінностях, принципах та процедурах, що єднають суспільство. Бажано, аби ці речі були вербалізовані. А вербалізовані та каталогізовані засадничі цінності, принципи та процедури зазвичай і називають писаною конституцією».

Отже, конституція – це фундамент, на якому зводиться будівля держави. Конституція встановлює, які органи наділено владою, визначає поділ завдань і взаємовідносини між органами влади, а також визначає повнова-

ження і межі влади цих органів загалом і кожного з них зокрема. Вона також регулює відносини між державою та громадянами. А передусім, конституція є найвищим законом. Це означає, що всі інші правові акти, закони, накази, розпорядження, тощо, а також усі індивідуальні рішення, які приймаються органами влади, повинні відповідати конституції. Отже, конституція є джерелом права і основою легітимізації влади та рішень, які ця влада приймає.

Конституції потрібні, щоб захищати суспільства від тих, хто здійснює владу. У відносинах «держава – індивід» держава є потенційно сильнішою, оскільки вона може застосувати до індивіда державний примус. Тому конституційні гарантії громадянських прав є свого роду щитом, завдяки якому індивід може захиститися від держави або службовця, який діє від її імені. Таким чином, конституція окреслює навколо кожної людини межі, котрі ані держава, ані службовець переступити не можуть.

Крім того, влада схильна віддалятися від людей, а іноді навіть може бути використана проти інтересів людей. Часто можновладці прагнуть реалізувати свої егоїстичні інтереси та інтереси своїх поплічників за рахунок решти суспільства. Але навіть у випадку, коли від початку повноважень конкретного представника влади немає конфлікту інтересів чи корупції, влада може вплинути на наділену нею людину, змінивши її. Зазвичай такий представник влади може й не усвідомлювати змін, що з ним відбуваються. Ці зміни завжди мають один характер і напрямок: від великих обіцянок про забезпечення потреб людей – до захисту власної інтерпретації дійсності, власних рішень та інтересів. Отже, конституція – це засіб захисту суспільства від зловживань тих, хто править.

Але навіть якби правила «ідеальні» люди, конституція знадобилась би для того, щоб забезпечити державний лад і дати почуття безпеки, однаково потрібне як тим, хто править, так і тим, ким правлять. Визначаючи розподіл повноважень між окремими органами влади, конституція зменшує – хоча ніколи не усуває повністю – ризик деструктивної боротьби за владу та контроль. Водночас конституція, обмежуючи державну владу, забезпечує громадянам почуття впевненості та стабільності. Конституція обмежує найбільш неприємну рису влади – свавілля її представників. Вони не повинні робити все, що їм лише заманеться, а мають функціонувати у визначених межах. У свою чергу, завдяки конституції громадяни знають, що саме вони можуть робити, не наражаючись на прикрі наслідки; вони також можуть передбачати наслідки своїх дій і знають можливості дій влади щодо них. У підсумку під керівництвом конституції громадяни мають більше відчуття безпеки, ніж у системі, де влада не зв'язана жодними нормами.

Тож нічого дивного, що встановлення конституцій вимагали заколотники та лідери опозиції за авторитарного правління королів, царів і диктаторів. Але конституції виявилися не менш необхідними і в демократичних су-

спільствах. Демократична влада зазвичай має поділ; тому мають існувати певні принципи цього поділу, щоб ті, хто виконує окремі державні функції, не боролися між собою за обсяг влади, хоча вони завжди боротимуться за впливи. Адже і в демократії обрані народом правителі залишаються всього лише людьми – зі своїми обмеженнями, амбіціями, схильністю дбати про свій власний інтерес та інтереси своїх знайомих. Вибори, проведені із дотриманням демократичних процедур, не можуть гарантувати справедливе правління обраних у майбутньому. Більш того, демократичний уряд може бути так само глухий до потреб і прав меншин та індивідів, як і диктатура, адже в ньому править більшість, унаслідок чого меншість може бути дискримінованою. Тому в конституційній демократії уряд більшості обмежений саме конституцією, яка лімітує обсяг влади більшості, захищає основні права та інтереси меншості. Конституція стоїть понад владою не лише королів і потенційних тиранів, а й демократично обраних президентів, прем'єрів.

Проте конституції не завжди виконували таку роль. Давні конституції виникали наприкінці епохи так званого феодального роздроблення, коли один із герцогів намагався об'єднати державу та підпорядкувати своїй владі решту дворянства. Ці спроби викликали зрозумілий опір, нерідко бунт або його загрозу. Конституції пізнього Середньовіччя – як-от славетна англійська Велика Хартія вольностей 1215 року, конституція Nihil



Novi 1505 року, а також багато інших подібних документів, сформульовані у різних країнах, – були свого роду компромісом: вони забезпечували правителів лояльність дворянства, але водночас визначали межі влади короля, гарантуючи дворянству свободи та привілеї. Однак обґрунтуванням цих свобод була не воля влади, а традиція: дворянство стверджувало, що володіло свободою «споковіку» і що тепер королі хочуть її в нього забрати; тож королі видавали конституції для того, щоби підтвердити прадавні права та свободи дворянства (себто одного із станів – поряд із духовенством і подекуди міським патриціатом – який за сучасною термінологією можна було б назвати «громадянським суспільством»).

Нові конституції найчастіше теж були результатом побоювань щодо надмірної влади керівної верхівки. Але на відміну від давніх, новочасні конституції зазвичай не озираються назад, а дивляться у майбутнє. Вони не підтверджують давній лад, а створюють новий, тобто власне конституують його. Хоча окремі приписи – особливо щодо прав і свобод – можуть посилатися на традицію, проте вони мають достатнє обґрунтування в самій конституції, щоб не шукати його поза нею. Обґрунтуванням же самої конституції як такої є вже не традиція, а воля: воля правителя або воля народу.

Першою новітньою конституцією вважаються Конституція Сполучених Штатів Північної Америки 1787 року, якій передували конституції, ухвалені в окремих штатах після проголошення незалежності. Американська конституція передала частину повноважень штатів федеральній владі і передбачила механізми поділу і рівноваги влад. У 1791 році до конституції додали «Білль про права» у вигляді перших десяти поправок, які містили гарантії прав громадян. Таким чином американська конституція об'єднала рису новітніх конституцій у вигляді поєднання нового встановлення механізму влади з давнім конституціоналізмом, що набув закріплення у «Біллі про права» і став гарантією дотримання споковічних прав.

Американська конституція була підготована невеликою кількістю політиків з 13 перших штатів Америки і підлягала ратифікації окремими штатами. У довготривалих ратифікаційних дебатах брали участь громадяни Америки, хоча в той час ця категорія поширювалася лише на білих чоловіків, які володіли власністю. Зрештою, ратифікаційні дебати стали незрівняним уроком конституціоналізму.

Однак конституція США ставила серйозні обмеження перед демократичною волею більшості. Більшість її авторів – особливо Джеймс Медісон, якого іноді називають «батьком американської конституції», – побоювалися тиранії більшості і вбудували механізми її врівноваження, зокрема, через окремі вибори президента і Конгресу, а також через різні способи виборів до кожної з палат Конгресу. «Білль про права» починався, мабуть, найзнаменитішими словами в історії конституціоналізму, а саме: «Конгрес не може приймати закони...», які би порушували права, пере-

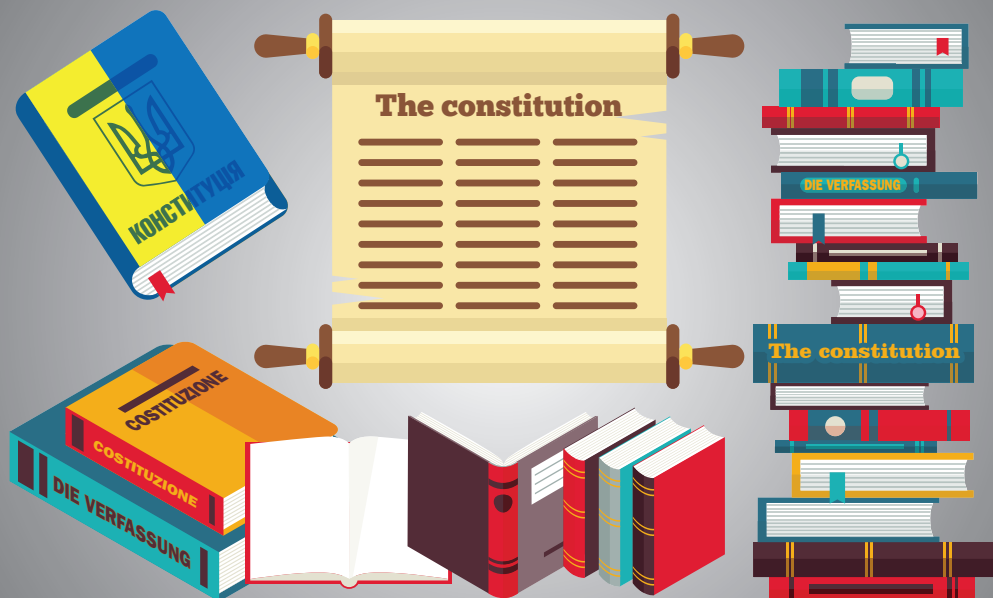
лічені в перших десяти поправках. Таким чином, «Більш про права» встановив обмеження влади демократично обраного законодавчого органу. В 1801 році скликаний у силу конституції Верховний Суд надав собі повноваження приймати рішення з питань відповідності конституції актів законодавчої та виконавчої влади. У такий спосіб майже від самого початку незалежних Сполучених Штатів там визнавався принцип верховенства конституції над законодавчою владою та існував незалежний судовий орган, який стояв на сторожі конституції і часто приймав рішення безпосередньо на підставі конституції. Більш того, законодавчий орган, себто Конгрес, не міг самостійно змінити конституцію.

Варто додати, що перед ратифікацією конституції штатами точилися запеклі дебати між її прихильниками, яких називали федералістами, та її противниками, себто антифедералістами. Отже, на цьому етапі конституція розділила американське суспільство. Але після її прийняття штатами вона почала об'єднувати американців. Невдовзі вона стала головним засобом інтеграції та символом їхньої національної та державної ідентичності.

Так сталося, зокрема, тому, що у ранній період існування Сполучених Штатів етнічно і культурно поділене суспільство емігрантів не мало спільних символів. Тож конституція стала тим, що відрізняло американців від інших, відділяло їх від європейського коріння і надало їм почуття ідентичності.

В Європі було по-іншому. Конституції повинні були служити вияву та захисту ідентичності, сутність якої зазвичай містилася деінде: у національній культурі, у суспільних цінностях, у мові, іноді – в ідеології. Конституції проголошували ці цінності та цілі.

ОСОБЛИВОСТІ, ПРИТАМАННІ КОНСТИТУЦІЇ



Конституцію називають Основним Законом держави. І дійсно, це особливий закон, він відрізняється від інших нормативних актів. У чому ж полягають його особливості?

Перша з них – **найвища юридична сила Конституції**. Це означає, що в разі суперечностей між нормама будь-яких звичайних законів, указів, актів уряду або міністерств і Конституції, норми Основного Закону завжди переважатимуть.

Друга особливість Конституції – **це особливий порядок її прийняття**. Якщо закони приймаються здебільшого парламентом (лише іноді – референдумом, в Україні ще немає жодного такого закону), то Конституції досить часто приймаються референдумом. Однак були випадки, коли конституцію «дарував» народові монарх або військовий диктатор. У деяких країнах (зокрема, і в Україні) конституцію приймав парламент, який при цьому дотримувався спеціальної, більш складної процедури, ніж при прийнятті звичайних законів.

Конституції притаманна її **підвищена стабільність**, внести до неї зміни складніше, ніж до звичайного закону. І це зрозуміло – адже в Конституції визначають основні правила життя держави, вона, як кажуть юристи, має установчий характер – саме на основі її норм приймається чимало інших законів.

ЧИ ІСНУЄ ІДЕАЛЬНА КОНСТИТУЦІЯ?



«Конституція може бути використана і повинна використовуватись як інструмент захисту індивідуальних прав людини, як запобіжник зловживань з боку органів влади, коли останні діють ultra varis, як регулятор взаємин між різними гілками влади, органами публічної влади і громадянином, як скарбниця спільних цінностей певного суспільства».

Бували конституції власні і нав'язані, короткі і довгі, які ухвалювалися успіхом, як-от японська, або в результаті тривалої підготовки, як польська 1921 року, яка була результатом мало не дворічних засідань спеціального Законодавчого Сейму.

Іноді конституції містять амбітні цілі, політичні програми або ідейні декларації. Наприклад, найдовша в світі індійська конституція 1949 року мала своїм завданням здійснити подвійну революцію: створити єдиний народ з численних націй та перетворити кастово-феодальне ієрархічне суспільство у новітнє.

Для більшості людей важливість конституції є чимось само собою зрозумілим. Передбачається, що будь-яка конституція добра вже тим, що привносить в суспільство політичну стабільність, обмежує владу, надійно захищає права і свободи.

Ідеальної конституції немає і бути не може. Адже немає жодного єдиного взірця, який можна було б застосувати в усіх державах чи принаймні пристосувати до їх умов. Будучи головним чином правовим документом, конституція водночас проголошує і захищає національну і державну ідентичність країни, життя якої вона організовує.

Ця ідентичність, в свою чергу, складається з традицій, вірувань, символів, а також інститутів, що проходять історичний розвиток. Ця історична спадщина значно більшою мірою, ніж це здається конституціоналістам, обмежує можливості змін конституції. Ще більше вона обмежує можливість трансплантації конституційних інститутів з однієї країни в іншу.

Однак потрібно розуміти, що сама по собі конституція аж ніяк не забезпечує конституційність державного управління. Людство взагалі поки не має в своєму розпорядженні ніяких доказів того, що конституція дає якісь гарантії проти тиранії, і вже зовсім неможливо говорити, що вона здатна ошчасливити суспільство економічно або збагатити населення країни.

Конституції «працюють» в певних обставинах. Вони реально відповідають своїм цілям лише тоді, коли знаходяться в контексті цілого ряду інших культурних, політичних, економічних і соціальних факторів. Особливо важливим є фактор політичної культури суспільства: «працюючі» конституції завжди є, з одного боку, продуктом певної політичної культури, а з іншого – самі створюють цю політичну культуру.

Як свідчить практика, навіть найліберальніші і найдемократичніші положення конституцій, що гарантують права особи і принцип політичної змагальності, які діставались колишнім колоніям від розвинутих країн, можуть виявитися зовсім «порожнім звуком» для суспільств, що за свою історію не виходили за межі колективістських традицій, особливо коли ці держави ще не вирішили первинних завдань економічного і соціального розвитку.

Спроби впровадити американську чи європейські конституції у країнах третього світу закінчилися невдачами. В умовах, що склалися, тотожні



інститути починали виконувати зовсім іншу роль в іншому суспільному та історичному контексті.

Подібна картина спостерігалася і стосовно різних радянських конституцій, що ґрунтувалися, здавалося, на глибоко укорінених в суспільстві «соціалістичних цінностях»: на практиці виявилось, що, по-перше, такі цінності спочатку були чужі для більшості суспільства, а по-друге, їх не вдалося укорінити за 74 роки існування радянської влади.

Іншим прикладом є США, де при глибоко вкоріненому расизмі цивільні права негрів частини суспільства, конституційно гарантовані їм після закінчення Громадянської війни, в південних штатах фактично не працювали аж до 1960-х років.

Набагато більший успіх був на боці Японської конституції 1947 року, хоча вона і писалася «під диктовку» США і містила більший акцент на правах людини, ніж принцип боргу, історично притаманний японському суспільству. Однак ця конституція забезпечила цілком стабільні рамки для повного економічного відродження і політичного розвитку країни.

Другий ключовий фактор – чи дотримуються положення конституції правлячими колами суспільства і чи відповідає вона інтересам і цінностям, які панують у суспільстві. Тут ми зіштовхуємось з історичним прикладом – конституцією Веймархської республіки в Німеччині. Незважаючи на те, що в ній було сформульовано вражаючу добірку прав і свобод, від неї з легкістю відмовилися в 1930-х роках, коли Гітлер почав вибудовувати нацистську диктатуру. Причина одна: демократична природа веймарського режиму не тільки вступила в суперечність з прагненнями нацистів і консервативних еліт, але і не отримала відгуку у суспільстві.

Іншим прикладом є конституція Великобританії, стосовно якої вважається, що вона надає величезний простір для зловживань, оскільки завжди залежить від уряду, який перебуває при владі. У період 1980–1990-х років консервативні уряди вільно проводили через парламент закони і фактично змінювали конституційну природу таких інститутів, як державна служба, місцеві уряди і профспілки, що, на думку ряду дослідників, істотно підрвало громадянські свободи в країні.

Слід розуміти, що жодна з конституцій не відображає поточну політичну ситуацію. Конституція повинна бути досить гнучкою, щоб зберегти свій вплив протягом якомога тривалішого періоду часу, але не повністю гнучкою, бо в цьому випадку вона взагалі перестане бути конституцією.

Найяскравіший приклад – Конституція США. «Геній» цієї конституції ховається в широті її формулювань, в тому, що вона від самого початку мала достатній ступінь свободи, щоб долати власні недоліки. Тому система правління в США і виробила здатність пристосовуватися до викликів і вимог часу.

КОНСТИТУЦІЯ І ДЕМОКРАТІЯ



«Демократія» в перекладі з латини означає «влада народу». Усі люди в демократичній державі мають рівні права та обов'язки. У демократичній державі обов'язковим є формування органів влади шляхом регулярних вільних виборів. У ній забезпечується реальна участь громадян в управлінні державою, їх дієвий вплив на вирішення важливих питань життя держави.

Конституція Великої французької революції 1791 року була радше фундаментом демократичного способу правління, аніж обмеженням влади. Вона базувалася на концепціях Жана-Жака Руссо, який стверджував, що більшість не може помилятися, обираючи своїх представників, а ті, в свою чергу, завжди діятимуть в ім'я найвищих інтересів народу. Саме народ є суверенним правителем, а його влада реалізується за посередництвом державних службовців. Конституція є привілеєм, наданим державі та її службовцям вільними громадянами. Народ є сувереном і автором – безпосередньо чи опосередковано – самої конституції. Саме він вирішує створити державні органи з метою реалізації спільних інтересів. У конституції народ визначає завдання та повноваження цих органів,

а також взаємовідносини між ними. Він зберігає за собою право періодично переглядати дії влади, а також змінювати службовців. Але через своє виборче рішення народ передає свої владні повноваження представникам. Парламент, який представляє народ, стає необмеженим правителем і найвищим органом влади.

Так і було на практиці у післяреволюційній Франції. Парламент не лише ухвалював закони, а й призначав усіх державних службовців. Саме йому були підпорядковані всі інші органи влади та установи. Невдачі парламенту ставали катастрофою демократії, і тоді на зміну його влади приходила диктатура однієї особи, яка мала врятувати народ. Спершу такою особою був Наполеон Бонапарт, а через кілька десяти років – Луї Бонапарт. Конституція у Франції змінювалася на кожному більш-менш крутому повороті історії, але це не мало особливого значення, бо вона була радше збіркою високих принципів і програмних декларацій, аніж правовим актом прямої дії.

Це було природньо з огляду на той факт, що більша частина континенту залишалася під правлінням монархів, яким ідеали демократії були чужі. Іноді вони давали своїм підданим конституції, які були свого роду «даром доброго правителя». Він сам визначав, у який спосіб і за допомогою яких органів збирається правити, а також обмежував свою владу й милостиво надавав деякі права підданим. Однак він не залишав сумнівів щодо того, що ці права впливають із його волі, що саме він залишається сувереном. Тож він може змінити свою волю і навіть позбавити підданих певних прав, особливо якщо вони перестали виконувати свої обов'язки перед правителем.

Таке бачення конституціоналізму можна визначити як привілей свободи, наданий представниками влади. Правитель є суверенним, саме він є джерелом права і свобод для підданих. Обґрунтуванням такої позиції є особливе становище й особлива місія правителя, а також його вміння. Правителя готують для правління, саме він найкраще знає, що потрібно підданим, навіть якщо це не завжди відповідає їхнім власним прагненням. Правитель – немов добрий батько в традиційній сім'ї, який дбає про дітей і сам приймає рішення в їхніх інтересах, не будучи змушеним рахуватися з їхньою думкою. Конституційний лад такого роду не забезпечує громадянам участі в установленні конституції та законів, але має певну перевагу порівняно з відсутністю будь-якої конституції в тоталітарній системі, де люди не мають жодного почуття безпеки перед рішеннями правителя. Будучи далекими від демократичних ідеалів, патерналістські або авторитарні конституції іноді розглядалися як свого роду «менше зло». Відступи від демократії були «злом», але автократія, обмежена конституцією, була меншим злом, ніж нічим не обмежена свавільна влада.

Попри суттєві відмінності між патерналістською автократією і парламентською демократією, ці системи мають більше схожого між собою, ніж із американською системою конституційної демократії.

Лише після Другої світової війни у Західній Європі розпочався процес переходу до конституційної демократії. Хоча вже в яacobінську фазу французької революції з'ясувалося, що необмежена влада, яка посилається на демократичну легітимізацію, легко підлягала виродженню, переконаність у можливості створити «добру» демократичну систему зберігалася досить довго. Фіаско уявлень про нічим не обмежену демократію викликали лише італійський фашизм, німецький нацизм і комунізм. Гітлер здобув владу в результаті формально демократичних парламентських виборів, а політика геноциду знайшла підставу в легально виданих Рейхстагом законах.

Комуністичні уряди також посилалися на формально демократичні загальні вибори. Грубе порушення основних прав людини тоталітарними системами було головним приводом для перегляду основ демократії та підпорядкування демократії конституції.

Засади демократичного конституціоналізму були нав'язані західними союзниками Федеральній Республіці Німеччина у 1949 році. Успішний німецький досвід спонукав інші країни Європи змінити свої політичні системи в напрямку конституціоналізму. У сімдесятих роках він став фундаментом політичних систем Іспанії та Португалії, які поверталися до демократії після десятиліть правих диктатур. Головним вираженням цієї еволюції є прийняття принципу поділу влади замість верховенства парламенту, і передусім – зростаюча роль конституційного судочинства, а також прийняття рішень конституційних судів як остаточних й обов'язкових для парламентів. Починаючи від сімдесятих років XX століття, ці суди почали приймати рішення, в яких впливали на сам принцип поділу влади, цим самим приділивши собі суттєве місце в системі поділу та рівноваги влад. В результаті не лише Сполучені Штати, а й багато країн Західної Європи нині можна вважати конституційними демократіями.

***Конституційна демократія** – це система, в якій рішення приймаються демократично, але в межах, окреслених конституцією. Вона спрямована на запобігання зловживанням з боку більшості та її представників. Ясна річ, у конституційній демократії теж править більшість, але її влада обмежена. Конституція розподіляє владу поміж різними органами так, щоб жоден із них не мав повноти влади і підлягав певному контролю з боку інших.*

Крім того, у конституції йдеться про те, чого влада більшості не може зробити, яких прав індивідів і меншостей будь-який уряд – у тому числі демократичний уряд – не може порушити. Таким чином, конституційні права становлять свого роду винятки з правила правління більшості. У демократії більшість та утворені нею органи влади можуть приймати будь-які рішення, за винятком тих, що вилучені з-під влади більшості власне конституцією.



Одним словом, конституційну систему не слід плутати з демократією. Демократія стосується форми влади, а конституція – її змісту. Демократія вирішує, в який спосіб приймаються рішення в державі. Натомість конституція встановлює обмеження щодо предмета цих рішень – вони не можуть заходити на поле, зарезервоване для конституції, а також порушувати цінності, які вона захищає. Таким чином, вона становить додаток до демократії і є її обмеженням.

У конституційній демократії конституція усуває з політичного процесу і виносить за його межі деякі рішення. До них належать рішення, що стосуються самих засад політичного процесу, адже політики повинні мати встановлені «правила гри» і не торгуватися за них під час правління. Тому основні принципи поділу влади слід виключити з політичного процесу. Так само не було б нічого доброго в тому, щоб залишати в руках політиків відносини держави з громадянами, оскільки спокуса обмежити права останніх на користь держави могла би бути надто великою. Також і засоби захисту прав і реалізації претензій щодо держави не повинні бути предметом самостійного рішення політиків. І, врешті-решт, самі правила захисту конституції та її зміни мають бути поставлені понад політичним процесом – так, щоб конституцію не можна було змінювати в цьому процесі. Тому в конституційних демократіях розрізняють політичний процес і конституційний процес і намагаються надати їм різні інституційні форми.

Ухвалюючи і приймаючи конституцію, суспільство і влада встановлюють самообмеження на майбутнє. Вони домовляються, що не прийматимуть певних рішень. На практиці це означає, що в демократії всі політичні рішення можуть і повинні прийматися законодавчою і виконавчою владою. Однак ці рішення не можуть порушувати правил, встановлених у конституції, і цінностей, які вона захищає.

Парламент може прийняти закон, який організовує загальну освіту, але не може позбавити права на навчання національні меншини. Закон може врегулювати правила організації зібрань, але не може їх заборонити. Закон про бюджет повинен розподіляти ресурси держави, але не може призводити до диференціації державних допомог з огляду на расу, походження або віросповідання. Усе тому, що правила й цінності, записані в конституції, підлягають особливому захисту: їх захищено від волі більшості і рішень демократично обраних представників. Тож конституція не повинна справляти визначального впливу на вибір між цілями державної політики, але повинна визначати межі такого вибору.

Конституційна демократія не лише забезпечує інтереси тих, ким правлять, але є корисною для тих, хто править. Конституція дозволяє їм поділити відповідальність за здійснення влади, обмежує конфлікти в рамках системи влади і дозволяє протистояти натискам виборців на правлячих політиків, особливо тоді, коли такі вимоги виходять поза межі конституції або їх реалізація була б пов'язана з порушенням конституційних прав індивідів або меншин.

ІСТОРІЯ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ



Перші ідеї встановлення засад побудови демократичної держави на території сучасної України сягають часів Гетьманської держави XVII століття. Ще в ході та після закінчення Національно-визвольної війни українського народу під проводом гетьмана Б. Хмельницького 1648–1654 років, було прийнято ряд актів конституційного значення, а у 1710 році було затверджено **Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорізького**, що стали відомими під назвою «**Конституція Пилипа Орлика**». Цей акт визначав права та обов'язки всіх членів Війська та містив на той час передові ідеї організації державної влади, що мала базуватись на принципі поділу влади на законодавчу (Генеральна рада), виконавчу (Гетьман і генеральна старшина) і судову (Генеральний суд). Крім того, Конституція Пилипа Орлика була оформлена у формі договору між правителем – гетьманом Війська Запорозького Пилипом Орликом та козацтвом Війська – від старшини та козацтва документ підписав кошовий отаман Кость Гордієнко. Однак документ так і не запрацював на території України, хоча і став історичним засвідченням прагнень українського народу до демократії.

Наступна значна спроба затвердження конституції була здійснена 29 квітня 1918 року. Тоді було прийнято **Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки або Конституція УНР**. Відповідно до цього документу, Україна проголошувалась суверенною, самостійною і ні від кого не залежною державою. Також було закріплено, що вся влада в УНР належить народові України. Верховним органом влади УНР були Всенародні Збори, які були законодавчим органом та формували органи виконавчої і судової влади, тобто УНР була парламентарною республікою. Вищим органом виконавчої влади була Рада Народних Міністрів, а судової – Генеральний Суд УНР. Важливою засадою цієї Конституції було закріплення громадянських прав – усі громадяни УНР проголошувались рівними в своїх громадянських і політичних правах. Уродження, віра, національність, освіта, майно, оподаткування не давали ніяких привілеїв в них. Ніякі титули в актах і діловодстві УНР вживатися не могли. Однак внаслідок державного заколоту положення Конституції УНР так і не були реалізовані.

За радянського періоду було прийнято чотири конституції (1919, 1929, 1937 і 1978 років). Але ці документи не можна вважати повноцінними конституціями. Не кожен акт, що має назву «конституція», є таким. Конституція повинна передбачати та гарантувати громадянські права, виборність, стримування та противаги гілок влади, в той час як ці документи були скоріше



квазіконституціями, адже радянська модель влади заперечувала принципи поділу влади та незалежного правосуддя. Крім того, конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР) мали повністю повторювати положення Конституцій СРСР, наповнених ідеологічними настановами щодо суспільного ладу, диктатури пролетаріату, завдань комуністичного будівництва і т.і. Незважаючи на те, що конституції УРСР закріплювали рівноправність громадян, незалежно від їх расової і національної належності та суверенних прав УРСР, здійснюваних найвищими органами державної влади і державного управління, на практиці ці права не були дотримані. Кожен, хто «йшов проти системи», усунувся або навіть знищувався.

Сучасний етап українського конституціоналізму розпочався з прийняття **Декларації про державний суверенітет України** 16 липня 1990 року. Зокрема, Декларація закріпила невід’ємне право українського народу на самовизначення, захист і охорону національної державності українського народу та нові принципи організації публічної влади та правового статусу громадянин. Відповідно до положень Декларації, вона «є основою для нової Конституції, законів України і визначає позиції Республіки при укладанні міжнародних угод». Вже 24 жовтня 1990 року Верховна Рада УРСР утворила Конституційну комісію, що мала розробити нову конституцію. Конституційна комісія працювала над проектом нової конституції три роки, проте ця робота не зазнала успіху і проект так і не був прийнятим.


Знакова подія в історії нашої держави сталась 24 серпня 1991 року – проголошення незалежності України. Незалежна Україна не могла успішно розвиватись без власної конституції, а отже, 10 листопада 1994 року Верховна Рада України затвердила новий склад Конституційної комісії.


Сучасна Конституція України була прийнята 28 червня 1996 р. Збагачена цінностями світового конституціоналізму, вона закріпила демократичні засади: Україна – демократична і правова держава (стаття 1); права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави (стаття 3); носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить лише народові й не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (стаття 5); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (стаття 8); органи державної влади і місцеве самоврядування, їхні посадові особи зобов’язані діяти тільки на підставі і в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19), тощо.




Однак навіть демократична конституція рідко може мати такий рівень стабільності та непохитності, щоб задовольняти потреби суспільства протягом багатьох років. З часом її зміст необхідно корегувати відповідно до умов, у яких перебуває країна. А іноді можновладці власноруч докладають великих зусиль для зміни та перетворення конституції в інструмент для задоволення власних інтересів та прагнень до влади. Відтак за часи існування сучасної Конституції України до неї кілька разів вносились зміни. А саме:

- ✓ 8 грудня 2004 року Верховна Рада України ухвалила закон «Про внесення змін до Конституції України», який передбачав перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління. Однак 30 вересня 2010 року Конституційний Суд України своїм рішенням визнав неконституційним цей закон, вказавши на наявність порушень при його прийнятті, та поновив чинність Конституції 1996 року.
- ✓ 1 лютого 2011 року Верховна Рада України ухвалила закон «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

 19 вересня 2013 року було ухвалено зміни щодо повноважень Рахункової палати.

 21 лютого 2014 року Верховна Рада України прийняла закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», яким відновила дію окремих положень Конституції України зі змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року, від 1 лютого 2011 року, від 19 вересня 2013 року.

 Останні зміни до Конституції в частині правосуддя були внесені 02 червня 2016 року.

Наразі триває процес підготовки й інших змін до Конституції України.

ЧИМ Є КОНСТИТУЦІЯ ДЛЯ ГРОМАДЯНИНА



«На жаль, для більшості український громадян Конституція означає декларацію, дуже далеку від реалій повсякденного життя. Це атавізм радянського ставлення до Основного закону, який проголошував чи не найширший в світі перелік прав людини в країні, де навіть засадниче право на життя на практиці не важило нічого. Нам потрібно долати цей дуалізм. Конституція має стати якщо не зводом основних правил суспільного життя, то бодай каталогом тих цінностей, які ми насправді сповідуємо, та принципів, які ми щиро намагаємося втілити в життя. Тоді сама Конституція стане тією цінністю, яку громадяни відстоюватимуть і плекатимуть у своєму повсякденному житті. І тоді Конституція з красивої декларації стане справжнім Основним законом».



ЯКІ ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ МАЄ ГРОМАДЯНИН?



ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН

Права і свободи людини і громадянина закріплені в правових, насамперед конституційних, нормах. Без цього реалізація прав і свобод людини була б проблематичною, а в деяких випадках – неможливою. Права і свободи людини визначають її правовий статус (становище) у відносинах з державою в особі державних органів, службових та посадових осіб.

Відповідно до Конституції України основне право громадянина – це його можливість здійснювати певні дії для задоволення своїх життєво важливих матеріальних і духовних інтересів, установлених державою і закріплених у Конституції та інших нормативно-правових актах.

У статті 3 Конституції України наголошено: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека є в Україні найвищою соціальною

цінністю. Це означає, **що людина – цінність не лише сама для себе, а й для всього суспільства**. Всі інші цінності мають бути підпорядковані цінності людини. Немає жодної цінності в суспільстві, заради якої можна було б пожертвувати людиною. У цій статті також зазначено, що права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. З цього випливає, що держава не всевладна щодо людини у своїй діяльності, вона має бути обмежена її правами і свободами. Це означає також, що держава має створювати умови, за яких стає можливою реалізація прав громадян, тобто держава має забезпечити гарантії цих прав.

Саме тому в багатьох статтях Конституції України зафіксовано, що держава гарантує, забезпечує права і свободи людини, створює умови для їхньої реалізації.

Права людини поширюються на всіх осіб, які проживають в Україні, а права громадянина – лише на тих осіб, які є громадянами цієї держави. Наприклад, право брати участь в управлінні державними справами, у всенародному та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (стаття 38 Конституції України) визнається лише за громадянами, а іноземні громадяни та особи без громадянства таких прав не мають.

У Конституції України (переважно в розділі II) визначено такі групи основних прав: громадянські, політичні, економічні, соціальні, екологічні, культурні, сімейні.

ГРОМАДЯНСЬКІ ПРАВА – можливості людей, що характеризують їхнє фізичне та біологічне існування, задоволення матеріальних, духовних і деяких інших потреб. Сюди належать такі суб'єктивні права:

- ✓ на життя людини та його захист;
- ✓ на повагу до гідності людини;
- ✓ на свободу та особисту недоторканість, недоторканість житла;
- ✓ на невтручання в особисте життя і таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції;
- ✓ на вибір місця проживання;
- ✓ свободу пересування;
- ✓ на вільне залишення території України та повернення будь-коли в Україну;
- ✓ на свободу власної думки і слова;



- ✓ на вільне виявлення своїх поглядів і переконань;
- ✓ вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово та в інший спосіб на свій вибір;
- ✓ на свободу світогляду і віросповідання тощо.

ПОЛІТИЧНІ ПРАВА – можливості людини і громадянина брати участь у громадському та державному житті, вносити пропозиції про поліпшення роботи державних органів, їхніх службових осіб та об'єднань громадян, критикувати вади в роботі, безпосередньо брати участь у різних об'єднаннях громадян. До цієї групи належать такі права:

- ✓ брати участь в управлінні державними та громадськими справами, користуватися рівним правом доступу до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування;
- ✓ обговорювати і приймати закони та рішення загальнодержавного і місцевого значення, беручи участь у всеукраїнському та місцевих референдумах;



- ✓ надсилати індивідуальні або колективні письмові звернення чи особисто звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб;
- ✓ утворювати і брати участь у роботі об'єднань громадян (політичних партіях і громадських організаціях); збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, про що завчасно сповіщати органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування;
- ✓ вибирати й бути обраним до державних органів та органів місцевого самоврядування;
- ✓ мати громадянство.

ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА – можливості людини і громадянина, що характеризують їхню участь у виробництві матеріальних благ. До них належать:

- ✓ право на приватну власність (індивідуальну і колективну);
- ✓ право на працю і вибір професії та роду трудової діяльності;
- ✓ можливість вибору роду занять і роботи за своїм покликанням;

УЧАСТЬ ГРОМАДЯН У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ

- ✓ право на професійну підготовку і перепідготовку;
- ✓ право на справедливу оплату праці;
- ✓ право на страйк;
- ✓ право на відпочинок тощо.

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА – можливості людини і громадянина із забезпечення належних соціальних умов життя. До них належать:

- ✓ право на охорону здоров'я;
- ✓ право на житло;
- ✓ право на матеріальне забезпечення в старості, у разі хвороби, повної або часткової втрати працездатності, втрати годувальника тощо;
- ✓ право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (харчування, одяг, житло).

ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА – права людини і громадянина на безпечне екологічне середовище. Тобто це право:

- ✓ на безпечне для життя і здоров'я довкілля;
- ✓ на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди тощо.

КУЛЬТУРНІ ПРАВА – можливості доступу людини до духовних цінностей свого народу (нації) та всього людства. До них належать:

- ✓ право на освіту;
- ✓ право на користування досягненнями вітчизняної та світової культури;
- ✓ право на свободу наукової, технічної та художньої творчості;
- ✓ право на захист інтелектуальної власності;
- ✓ право на використання результатів інтелектуальної, творчої діяльності тощо.

СІМЕЙНІ ПРАВА – можливості людини і громадянина вільно розпоряджатися собою в сімейних правовідносинах. Це означає:

- ✓ право на невтручання в особисте й сімейне життя;
- ✓ право на добровільне одруження, рівні права та обов'язки у шлюбі та сім'ї;

- ✓ право на державну охорону сім'ї, материнства, батьківства і дитинства;
- ✓ право на рівність дітей незалежно від походження чи народження у шлюбі або поза шлюбом.

У статті 22 Конституції проголошено, що перелік закріплених у Конституції України прав і свобод не є вичерпним. І це зрозуміло, адже людські потреби зростають і урізноманітнюються, що збільшує і розширює права і свободи людини. Такі права і свободи можуть закріплюватися у законах України, міжнародних правових актах.

Держава покладає на себе відповідальність забезпечувати реалізацію прав і свобод людини і громадянина, охороняти і захищати права та свободи. Свої права і свободи громадяни також можуть захищати в суді.

ЩО ТАКЕ КОНСТИТУЦІЙНІ ОБОВ'ЯЗКИ?

Права людини не є абсолютними та безмежними. Межею реалізації особою власних прав і свобод є права і свободи інших осіб. Ця межа схарактеризована в статті 68 Конституції України як обов'язок кожного не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Його дотримання є запорукою того, що люди зможуть користуватися своїми правами і таким чином задовольняти власні потреби та інтереси. Однак уявлення про те, де починаються права інших, у різних людей часто не збігаються, адже поряд з однаковими в усіх членів суспільства інтересами є інтереси групові та індивідуальні, а розуміння того, як їх задовольнити, нерідко суттєво відрізняється.

Важливим елементом взаємодії держави, права і особи є конституційні обов'язки. В обов'язках виражено як особисті, так і загальнозначимі інтереси. Під конституційними обов'язками розуміють такий тип поведінки людини, здійснення якого забезпечує нормальне життя суспільства і держави. Їх небагато, але кожен обов'язок має величезне значення. Залежно від змісту деякі обов'язки є обов'язками кожної людини, яка живе в Україні, інші – тільки громадянина України (наприклад, захист вітчизни).

Відповідно до Конституції України важливими обов'язками громадянина України є захист вітчизни, незалежності й територіальної цілісності держави, шанування її державних символів (стаття 65). Конституція України також закріплює обов'язок кожного не завдавати шкоди природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ними збитки (стаття 66). Крім того, кожний громадянин зобов'язаний сплачувати



податки і митні збори (стаття 67). Важливим обов'язком громадянина, як і кожної людини, яка проживає в Україні, є неухильне дотримання Конституції України та законів України, повага до прав і свобод, честі та гідності інших людей.

ЯКІ ПРОБЛЕМИ МОЖУТЬ ВИНИКАТИ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАШИХ ПРАВ?

Кожна людина має використовувати свої права таким чином, щоб це не порушувало прав інших людей. Можна сказати, що право однієї людини закінчується там, де починається право іншої. Але в житті людини напевно доводилося опинитися в ситуації, коли здійснення нею її прав порушувало права інших. Наприклад, вона бажає послухати музику після школи, реалізуючи своє право на дозвілля, а її сусід у цей час зібрався поспати. Або кореспондент газети, використовуючи своє право на свободу слова, повідомляє у статті подробиці політичної події. Утім, ця подія пов'язана з проблемами особистого життя громадського діяча, котрий вважає, що його права на повагу до його честі та гідності порушені.

У таких випадках нерідко виникає конфлікт. Але, як правило, його можна розв'язати, виявляючи толерантність і бажання досягти компромісу. Якщо

дійти згоди не вдається, розв'язання конфлікту доручають незалежному арбітру – суду.

У реальному житті поряд з конфліктом прав досить часто трапляється конфлікт прав і обов'язків. Наприклад, людині хочеться затриматися на дискотеці ввечері, але вона знає, що мама хвилюватиметься, тож її обов'язком є повернутися додому вчасно. У людини є право на відпочинок, але вона має розпорядитися цим правом так, щоб виконати встановлений законом обов'язок здобути загальну середню освіту.

ЯК МИ МОЖЕМО ДОЛУЧИТИСЬ ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ:

«Спосіб, у який конституція буде остаточно прийнята народом, є дуже важливий для демонстрації її законності і прозорості. Щоб управлятися з вірністю, послухом, повагою і довірою, люди мають ідентифікувати себе з конституцією через участь і почуття прихильності. Залучення громадськості до конституційного процесу важливе тому, що воно надає процесу легітимності».



«В ідеалі конституція має бути формалізацією та закріпленням якнайширшого суспільного договору, а отже громадяни мають брати участь як в процесі підготовки, так і ухваленні Конституції. Дуже цікавим є ісландський досвід конституціотворення, коли текст нової конституції (досі остаточно не схваленої) готували не професійні експерти, а представники народу в Конституційній Комісії, а також найширші кола громадян і навіть негромадян Ісландії, які залучались до процесу через Інтернет. Чим інклюзивнішим буде конституційний процес, тим більше шансів, що надалі громадяни свідомо вивконуватимуть і активно захищатимуть Конституцію, в підготовці та ухваленні якої вони брали безпосередню активну участь».

Вважається, що участь громадян сприяє зміцненню єдності народу (через інклюзивний процес, що відображає релігійну та мовну різноманітність) шляхом врахування відмінностей і створення балансу між національною ідентичністю та цінностями і регіональними або культурними громадами.

Участь суспільства в процесі розробки конституції має потенціал примирення конфліктуючих груп, що в сучасній Україні є надзвичайно актуальним. Це наділяє народ відчуттям власного суверенітету за рахунок збільшення його знань і підвищення спроможності, а також шляхом його підготовки до участі в державних справах і здійсненні захисту своїх прав.

Конституція, вироблена в результаті широкої громадської участі, буде стабільнішою, матиме більше перспектив довгого, багаторічного існування; вона є певним консенсусом, і тому попит на її перегляд/зміну у майбутньому буде менший.

Участь громадськості наділяє конституцію значною легітимністю і приводить до виникнення в народі відчуття відповідальності за неї і відповідно до рішучості захищати її. Участь громадян важлива для розширення програми конституційної (і соціальної) реформи. Частіш за все ця програма визначається елітами, переважно урбанізованими по своїй суті. Якщо запропонувати членам сільських громад та робітникам висловити свої погляди, вони, швидше за все, представлять нові бачення з таких питань, як участь громадськості в конституційному процесі, децентралізація, земля, основні потреби, підзвітність членів парламенту і місцевих чиновників. Такі бачення міцно вкорінені в місцевих реаліях.

Запрошення населення до участі в конституційному процесі може сприяти появі діалогу між різними соціальними силами, привести до зміцнення відповідальності еліт і чиновників і деякою мірою до створення противаги політикам. Донедавна майже всюди політики відігравали вирішальну, а іноді й ексклюзивну роль у конституційному процесі. Але тепер у всьому світі, здається, поширюються цинізм і підозрілість до мотивації політиків

і партій. Справляється враження, ніби вони служать виключно власним вузьким інтересам.




Розширення програми реформ, яке має місце внаслідок участі громадськості, – це важлива поправка. Думка суспільства часто акцентує увагу на важливості цінності та моралі, на відповідальності влади і чесності чиновників, тоді як політичні діячі зосереджуються на державних повноваженнях та інституціях.

Право на участь громадськості передбачене кількома міжнародними нормами, зокрема: правом брати участь у веденні державних справ (стаття 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права), правом національних меншин на самовизначення (Загальна декларація Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів), а також правом на самовизначення (статут Організації Об'єднаних Націй, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права).

Незважаючи на ці нормативні та практичні причини, є значні розбіжності щодо участі громадськості в конституційному процесі. Ступінь і форма громадської участі залежать від загального проектування конституційного процесу.

«Громадяни можуть впливати на конституційний процес як проактивно, ініціюючи розробку нової чи внесення змін до чинної конституції, так і реактивно, реагуючи на конституційну реформу, яку ініціювала влада. Набір інструментів охоплює широкий спектр: від експертних обговорень до масових акцій на підтримку конституційного процесу чи проти нього. Далекоглядна влада має бути зацікавлена в якнайширшій суспільній дискусії щодо конституційної реформи. Після підготовки проекту нової конституції доцільно винести її засадничі положення на референдум, дізнавшись які з них підтримує народ, а які ні.»

Участь громадськості має багато аспектів, наприклад такі:

-  пряма чи непряма участь або представництво (право голосувати і виставляти свою кандидатуру на виборах);
-  участь у дискусіях, лобіювання або участь у процесі прийняття рішень (у різних державних інституціях, що належать, зокрема, до законодавчої та виконавчої влади, автономних чи консультативних органах);
-  громадська участь у рамках офіційного процесу або неофіційна участь, тобто участь відповідно до власної ініціативи.

Вплив участі громадськості на конституційний процес можна оцінити, враховуючи різні критерії, наприклад:

- ✓ його вплив на результат, тобто на зміст конституції;
- ✓ вирішення або створення конфлікту, зокрема, щодо національної єдності чи роз'єднаності;
- ✓ розширення програми політичних реформ;
- ✓ чутливість конституції до національних устремлінь і завдань;
- ✓ легітимність конституції;
- ✓ її вплив на свідомість народу: розуміння механізму державного управління та надання громадянам можливості оцінити політику та вимоги політиків;
- ✓ її вплив на права та обов'язки громадян і на їхню готовність до участі в громадській діяльності;
- ✓ сприяння взаєморозумінню і підтримці конституціоналізму.

Основною небезпекою участі громадськості в конституційному процесі є можливі маніпулювання народом з боку зацікавлених груп, етнізація думок, популізм тощо. У цьому випадку конституційний процес стане просто ще однією формою політики, а не дорадчим процесом, який сприяє досягненню консенсусу і примиренню. Це має допомагати діалогу не тільки між народом і розробниками конституції (конституційною комісією, конституційними зборами тощо), а й у середовищі самого народу, тобто сприяти отриманню ним знань народом своєї історії і розуміння того, що є важливим для розвитку національної єдності, вирішення конфліктів і мирного процесу.

Перед затвердженням конституції підготовка представників громадськості передбачає розширення їхніх знань не тільки щодо процесу розробки конституції (для того, щоб покращити розуміння характеру і ступінь можливої участі), а й ролі конституції та доступних альтернатив стосовно змісту під час розробки нового документа.

Після прийняття конституції підготовка громадян означає зміцнення їхніх можливостей та знань у діяльності щодо державних справ та застосування і захисту прав, на які поширюється конституція.

Ключові етапи процесу розробки конституції передбачають такий напрям підготовки громадськості, як інформування громадян про процес, в тому числі, про можливості участі громадськості і про те, яким чином вони можуть брати участь у процесі. Залежно від характеру конституційного процесу зусилля можуть бути спрямовані на те, щоб здійснювати підготовку

людей у сенсі висування їхніх думок для врахування на ранніх етапах конституційного процесу з питань, які будуть розглянуті протягом конституційного процесу.

Інформування громадян про проблеми, пов'язані з процесом, а саме:

- ✓ що таке конституція і що вона може і чого не може реалізувати;
- ✓ яким чином формується і здійснюється конституційний процес;
- ✓ цілі конституційного процесу і принципи, якими керуються в діяльності органи, що займаються розробкою конституції, якщо такі є;
- ✓ яку роль може виконувати громадськість у цьому процесі та яким чином люди можуть брати участь;
- ✓ конституційна історія країни, і чому процес конституційної реформи необхідний;
- ✓ демократичні принципи, інституції та практики більше сприяють демократичній поведінці та відносинам;
- ✓ ключові конституційні питання для того, щоб громадськість могла брати свідому участь у будь-яких громадських обговореннях;
- ✓ інформування громадян про зміст проекту конституції (якщо попередньо проводились громадські обговорення з метою інформування про те, як їхні погляди можуть бути враховані в проекті) і підготовка громадськості з питань представлення власних пропозицій до проекту конституції;
- ✓ при проведенні референдуму інформування громадян одночасно і про процес референдуму, і про зміст запропонованої нової конституції.

Після прийняття конституції підготовка громадськості полягає в інформуванні:

- ✓ про зміст конституції (обговорення, спрямоване на широкий загал, у тому числі школярів);
- ✓ про ключові положення, що становлять інтерес для конкретних груп чи спільнот, впливають на їхнє життя, і в тому, як можна отримати специфічні права або використати їх за допомогою конституції;
- ✓ про громадянські обов'язки відповідно до конституції;
- ✓ про обов'язки, яких мають дотримуватися ключові державні та інші суб'єкти відповідно до конституції (наприклад, сприяти навчанню органів судової системи щодо їхніх нових обов'язків або інституційних змін, які відбудуться внаслідок прийняття нової конституції).

ОХОРОНА КОНСТИТУЦІЇ



До основних суб'єктів, що здійснюють правову охорону Конституції, як правило, належать:

- ⊙ Президент України як гарант дотримання Конституції;
- ⊙ Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган держаної влади, до повноважень якої належить внесення змін до Конституції;
- ⊙ Кабінет Міністрів України, який забезпечує виконання Конституції та законів України;
- ⊙ центральні та місцеві органи виконавчої влади;
- ⊙ правоохоронні органи (суди, прокуратура), адвокатура;
- ⊙ Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції;
- ⊙ Український народ (в загальному вигляді).

Без сумніву, завдання правової охорони Конституції та її цінностей виконують усі, проте найважливішою є безпосередня участь кожного громадянина у захисті Конституції.

Реалізація людиною своїх прав одночасно допускає її обов'язок захищати і зміцнювати ці права – як у власних інтересах, так і в інтересах інших. Тобто обов'язок є водночас інструментом забезпечення прав, який іноді спирається не тільки на конституційні норми, а й на норми моралі необхідної поведінки.

Більшість людей дотримується обов'язків добровільно, тому що ці обов'язки відображають їхню внутрішню згоду, переконання в необхідності обов'язкових приписів, адже загальні вимоги конституції засвоюються громадянами як соціальні, громадянські цінності. Обов'язки особи є не тільки орієнтирами соціально-необхідної поведінки, а й спонукальним мотивом підвищення її громадянської активності.

Фактично конституція є «біблією правопорядку» для суспільства, оскільки за її нормами жити зобов'язані всі, оберігаючи її «святість» і непорушність. Цей обов'язок стосується абсолютно всіх, оскільки є недопустимим, щоб будь-яка особа мала привілей не дотримуватись Основного Закону держави.

Відповідальний підхід кожного громадянина до своїх обов'язків, до інтересів народу створює єдину базу для реалізації свободи кожного, взаємозв'язку особистих і суспільних інтересів, їхньої гармонізації, а також основних засад, закладених у Конституції.

Так, певний ступінь активності у виконанні громадянином своїх конституційних обов'язків здійснюється, зокрема, через реалізацію його конституційних прав на участь в управлінні державними справами у будь-якій формі, наприклад:

- ✓ обрання членів законодавчого чи іншого представницького (виборного) органу;
- ✓ наділення державними функціями або займання державних посад;
- ✓ виконання військового обов'язку;
- ✓ бути суддею, присяжним, свідком у суді тощо.

У цих правах та обов'язках виявляється єдність усвідомлення індивідуального на сторожі колективного. Отже, природа цих прав подвійна: у них визначаються одночасно риси індивідуального і соціального (суспільного, колективного).

Наприклад, право на вільне волевиявлення (ст. 38 Конституції України), що належить кожному громадянину, одночасно уособлює індивідуальну волю кожного громадянина і його співпрацю з іншими.

Право вільно обирати того чи іншого представника у виборні органи і право бути обраним – дві сторони або дві форми прояву одного й того самого виборчого права, що є в сучасній демократії нічим іншим, як суверенітетом кожного громадянина, який має це право і дозволяє йому «наказово вимагати» реалізації своєї волі в усьому щодо державного устрою і державного управління.

Йдеться про передачу кожним громадянином свого права на владу органам держави, реалізацію свого індивідуального права через усвідомлення колективного, його єдність із колективним інтересом. У подібній активній поведінці проявляється охорона особою державного, суспільного устрою, громадського правопорядку, суб'єктивних прав і законних інтересів інших осіб, державних і громадських організацій, а отже, і самої Конституції.

Реалізація конституційних прав і свобод громадян передбачає не тільки наявність відповідних обов'язків органів державної влади щодо їхнього захисту, а й особливих гарантій проти зловживань та помилок посадових і службових осіб, які можуть завдавати своїми діями шкоди як державі, так і окремим особам, нерідко забуваючи про те, що перебувають на службі в держави, створеної її ж народом.



ЧИ ПОТРІБЕН РЕФЕРЕНДУМ?



Референдум – один з найважливіших інститутів прямої демократії.

Він має дві форми: безпосереднього встановлення права або затвердження чи відхилення проектів, підготовлених представницькими інститутами. Як метод безпосереднього встановлення права референдум найефективніший на рівні доволі невеликих самоврядних структур, де всі добре розуміють значення й можливу необхідність запропонованих розв'язань. На рівні всієї країни установчий референдум застосовується дуже рідко. Часом органи влади звертаються до всіх громадян, щоб затвердити якийсь особливо важливе рішення чи закон, часто референдум є формою суспільного схвалення змін у конституції, запропонованих парламентом або – у випадку V Французької Республіки – президентом. Крім того, багато конституцій затверджувалися народом на референдумі після їхнього попереднього прийняття парламентом чи конституційними зборами.

Доконституційний референдум мав би інший характер. Вирішуючи долю конкретних положень, він замінив би собою компроміс і міг би становити форму нав'язування більшості свого рішення меншості. Мало того, такий референдум відсторонив би ту частину суспільства, яка б прогнала в голосуванні, від подальшої роботи над конституцією, послабивши

цим самим її легітимізацію. А водночас сама конституція будувалась би на підставі положень, за які виступила би більшість з тих, хто взяв участь в референдумі, тобто мається на увазі не завжди абсолютна більшість суспільства.

Конституція, якщо вона має стати справді основним і тривким законом, не повинна бути нав'язана будь-якою більшістю, а має бути документом компромісу, який буде досягнуто в результаті якнайширших суспільних дебатів. Втім, дебати не є тотожними поняттю референдум. Під час дебатів люди розмовляють, обдумують, висувають аргументи, слухають один одного, намагаються зблизити свої позиції, шукають компромісу, тобто передусім висувають різні пропозиції положень і компромісів. Вони по-справжньому беруть участь у співтворенні чогось навіть тоді, коли їхні пропозиції будуть відхилені на користь інших.

На референдумі люди відповідають «так» або «ні» на заздалегідь поставлені їм запитання. Тож референдум є інструментом не дебатів, а рішень. Він є засобом громадського контролю над законами, які готуються парламентом або урядом.

У Франції уряд може звернутися до народу з готовим законопроектом, якщо хоче в такий спосіб обійти парламент. У багатьох країнах на референдум виносять готові проекти конституції, щоб підвищити їхню легітимізацію, надати їм санкцію суспільного схвалення. Так було у Франції в 1946 і 1958 роках, в Іспанії в 1978 році, так є в Ірландії, де всі зміни конституції треба виносити на референдум, і в багатьох інших країнах.

Затверджувальний референдум – це зовсім не те саме, що вибір одного з кількох проектів закону або конституції. Це поєднання принципів представницької та прямої демократії. Орган, утворений шляхом виборів і підпорядкований демократичному контролю, готує законопроект, а потім – з огляду на важливість цього закону, який у випадку конституції є свого роду суспільним договором – подає результат своєї праці на затвердження суспільству.

Ще одна користь від референдуму – це його контрольна функція щодо парламенту, яка полягає в тому, що громадяни отримують можливість відхилити ухвалений парламентом закон повністю або частково. Для цього треба отримати певну кількість підписів під вимогою провести референдум. Саме в цьому полягають постійні референдуми в Італії та Швейцарії.

Звичайно, є ще й референдуми з конкретних питань, де потрібна проста відповідь «так» або «ні», як це було, наприклад, у випадку визнання Маастрихтської угоди більшістю західноєвропейських країн.

Траплялися й «доконституційні» референдуми, які оголошувалися на порозі процесу створення або зміни конституції. Такий характер мав референдум у Франції у 1945 році, який був об'єднаний з виборами до пар-

ламенту. Французи мали відповісти на одне конкретне запитання: чи хочуть вони, щоб цей парламент, який обирається, став конституантою і мав за завдання ухвалити конституцію? Понад 90% голосів відповіли «так», що означало, що вони хочуть ухвалення нової конституції замість попередньої, чинної з 1875 року.

Так само в 1946 році в Італії відбувся референдум щодо форми держави, на якому 54% італійців виступили за республіку, а 45% – за монархію. У свою чергу, у референдумі 15 грудня 1976 року 94% іспанців висловилися за запропонований урядом Альфонсо Суареса закон про політичну реформу, який поривав із франкістським ладом і врегулював процедуру зміни конституції.



МЦПД

Міжнародний центр перспективних досліджень

Телефон: +38 (044) 253-44-82

Факс: +38 (044) 253-44-82

Електронна пошта: office@icps.kiev.ua

www.icps.com.ua