

В. Ковальчук

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету "Львівська політехніка",
професор кафедри конституційного та міжнародного права

КОНСТИТУЦІЯ ТА ЛЕГІТИМАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

© Ковальчук В., 2016

Порушується та аналізується питання ролі та місця конституції у процесі легітимації державної влади. Робиться висновок про те, що саме у Конституції, як установчому акті народу, закладено основи дієвого механізму легітимації державної влади, який включає систему конституційних принципів, гарантій та засобів політико-правового контролю з боку громадянського суспільства за публічною владою, що забезпечує її легітимність. За умови, якщо конституція відповідає змісту ідеї права, відображає загальносуспільні уявлення про справедливість, свободу, права людини, вона може вважатися точкою відліку легітимності дій та актів державної влади.

Ключові слова: конституція, легітимність державної влади, конституційний механізм легітимації влади, функція легітимації.

В. Ковальчук

КОНСТИТУЦИЯ И ЛЕГИТИМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Затрагивается и анализируется вопрос роли и места конституции в процессе легитимации государственной власти. Делается вывод о том, что именно в Конституции, как учредительном акте народа, заложены основы действенного механизма легитимации государственной власти, который состоит из системы конституционных принципов, гарантий и средств политико-правового контроля со стороны гражданского общества за публичной властью, что гарантирует ее легитимность. При условии, что Конституция отвечает сути идеи права, отображает всеобщее представление о справедливости, свободе, правах человека, она может считаться точкой отсчета легитимности действий и актов государственной власти.

Ключевые слова: конституция, легитимность государственной власти, конституционный механизм легитимации власти, функция легитимации.

V. Kovalchuk

THE CONSTITUTION AND THE LEGITIMACY OF THE STATE POWER

There is analyzed the question of the role and place of the constitution in the legitimizing of state power. The conclusion is made that it is in the Constitution as the founding act of the people is laid the foundation of an effective mechanism of legitimation of the government, which includes a system of constitutional principles, guarantees and political means-legal control by the civil society for the public authorities to ensure its legitimacy. Provided that the

constitution meets the content of the idea of law, reflects the general social idea of justice, freedom, human rights, it can be considered the starting point of the legitimacy of actions and acts of the government.

Key words: constitution, legitimacy of the government, the constitutional mechanism of legitimization of power, legitimizing function.

Постановка проблеми. У демократичній, правовій державі однією з основних властивостей публічної влади є її легітимний характер. Легітимація – це складний соціальний процес, результатом якого є визнання народом легітимності (справедливості) влади. У такій державі основою легітимації влади виступає конституція, яка є водночас як основоположним актом, у якому закладений дієвий механізм легітимації влади, так і актом, який і сам є результатом демократичної легітимації. Історія європейського конституціоналізму є яскравим свідченням того, що конституція – це насамперед акт установчої влади народу, яка є первинною щодо установлених влад, до яких з-поміж інших належить і законодавча влада. У цьому контексті слушним є висловлення одного з найвідоміших ідеологів ліберально-демократичних цінностей, американця Т. Пейна: “Конституція не є документом уряду, а документом людей, які входять до уряду. А уряд без конституції – це влада без права на неї” [1, с. 176].

Аналіз дослідження проблеми. Питання функцій конституції знайшли своє ґрунтовне висвітлення у багатьох дослідженнях українських та зарубіжних конституціоналістів: О. Скрипнюка, Ю. Тодику, Т. Хабрієва, В. Чірка, В. Шаповала. Що стосується функцій легітимації, то вона лише частково була висвітлена у юридичній літературі. Зокрема, на увагу заслуговують праці таких вчених, як Ранді І. Барнетт, Ю. Габермас, А. Заєць, І. Кравець, П. Розанвовалон, Р. Лівшиц.

Мета роботи – проаналізувати та встановити роль і місце конституції у процесі демократичної легітимації, з’ясувати зміст конституційної функції легітимації державної влади, її рівні та гарантії забезпечення.

Виклад основного матеріалу. У конституції як установчому акті народу закладено основи дієвого механізму легітимації державної влади, який включає систему конституційних принципів, гарантій та засобів політико-правового контролю з боку громадянського суспільства за публічною владою, що забезпечує її легітимність. Конституція не лише легалізує органи державної влади, а визначає їхні функції та повноваження, процедуру формування та припинення діяльності, юридичну відповідальність, але й легітимізує їх, встановлюючи принципи функціонування влади, межі владарювання держави, форми контролю громадян за владою.

Конституція – це не стільки основний закон держави, який має вищу юридичну силу та легалізує органи державної влади, а це є акт народу, який повинен відповідати змісту ідеї права, відображати загальносуспільні уявлення про справедливість, свободу, права людини. За такого розуміння природи конституції її можна вважати точкою відліку легітимності актів та дій державної влади. Якщо конституцію розглядати лише як основний закон держави, який є результатом виключно законотворчої діяльності органів влади, то виникає загроза прийняття антидемократичних конституцій. В уявленні народу такі конституції вважатимуться нелегітимними, хоча населення у результаті прямого примусу, психологічної залежності, виховання, ідеологічної обробки змушене буде дотримуватися норм тоталітарних чи авторитарних конституцій.

За своєю сутністю конституція є основоположним актом народу, який завжди відображає цілі та очікування людей. Правова теорія знає щонайменше два підходи до розуміння соціальної сутності конституції. Відповідно до першого – конституція є юридичним актом, що виражає реальну розстановку сил в неоднорідному суспільстві. Одним із перших цю думку висловив відомий німецький соціаліст Ф. Лассаль: “Конституція країни – це фактичне співвідношення сил, що існують у країні, писана конституція лише тоді міцна і має значення, коли є точним вираженням

реальних співвідношень суспільних сил” [2, с. 9]. Сутність конституції, зазначає Ф. Лассаль, проявляється через соціальну, національну та політичну боротьбу. Така конституція виражає і закріплює стан конфлікту у суспільстві.

Таке розуміння сутності конституції не можна вважати повністю безпідставним, адже у багатьох випадках виникнення конституцій супроводжує соціально-економічні, політичні, міжнаціональні протистояння. Очевидно, що конституція підпадає під вплив класових зіткнень та суперечностей. Водночас класове розуміння сутності конституції апіорі суперечить ідеї права та справедливості. Більше того, легітимна конституція взагалі неможлива, якщо суспільство не готове до миру, який є результатом суспільного консенсусу.

З точки зору другого підходу, сутність конституції проявляється не у реєстрації результатів політичної боротьби – в перемозі однієї частини населення над іншою, а у юридичному закріпленні узгоджених інтересів та волі усіх тих соціальних груп, включаючи етнічні, які через історичні умови стали єдиним народом спільної для них держави. Конституція як джерело легітимності влади у такій державі є результатом громадянського миру та суспільного консенсусу, соціальної солідарності. Принагідно згадаємо, що ще відомий французький правознавець Л. Дюгі у другій половині XIX ст. висловлював думку про те, що конституція має бути втіленням ідеї соціальної солідарності, яка є універсальним законом розвитку суспільства, і будь-який закон набуває обов’язкову силу не завдяки волі правителів, а завдяки його відповідності праву соціальної солідарності [3, с. 70].

Отже, конституція є результатом консенсусу між людьми. Саме консенсус є та необхідна опора, без якої конституціоналізм стає неможливим і залишається лише красивою ідеєю. У цьому контексті слушною є думка професора політології Г. Оберойтера, який зазначає, що жити за конституцією – означає насамперед мати волю та здатність знаходити консенсус та проводити державну інтеграцію [4, с. 86]. У суспільстві, продовжує свої міркування Г. Оберойтер, де існує багатокультурність або бікультурність, де існують етнічні розбіжності, де є національні меншини, що хочуть бути почутими та вимагають урахування їхньої думки, ця воля до консенсусу має виходити на перше місце, – як воля до конституції. Скрізь, де існують складнощі з багатокультурністю чи бікультурністю або ж із етнічними розбіжностями, важливими є кроки зі ствердження консолідуючих структур, а не намагання посилити конфлікт – чи на периферії, чи у центрі. Актуальним сьогодні є пошук такої організації державного правління, яка б надала можливість брати участь у формуванні та функціонуванні публічної влади усім існуючим етносам.

Суспільний консенсус є результатом залучення до політичного дискурсу якомога більшої кількості людей, незалежно від їхнього національного та соціального походження, релігійних чи інших переконань, статі та кольору шкіри. Це стосується також процедури прийняття чи внесення змін до конституції. Як ми уже зазначали, конституція є актом установчої влади народу і тому його політична воля у цьому питанні є першочерговою. Принагідно зауважимо, що саме таке розуміння природи конституції знайшло відображення у перших рішеннях Конституційного Суду України. Так, у мотивувальній частині свого Рішення від 11 липня 1997 р. № 3-зп Суд вказав: “Отже, прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття” [5, с. 30–33]. Розвиваючи цю ідею, Конституційний Суд України уже у наступному рішенні від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп зазначав: “Конституція України... за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу” [6, с. 39–42].

Однак конституція є не лише результатом консенсусу та демократичної легітимації, а й сама виконує функцію консолідації та легітимації публічної влади у правовій демократичній державі. Так, на думку В. Чиркіна, участь населення у підготовці та прийнятті конституції надає легітимність існуючим порядкам [7, с. 158]. У державі, у якій принципи верховенства права, прав людини та народовладдя стають загально визнаними цінностями, конституція є основою консенсусу та легітимності публічної влади. Конституція як джерело консенсусу всередині влади передбачає, що усі політичні сили у державі беруть на себе зобов’язання, по-перше, дотримуватися зазначених вище конституційних принципів, по-друге, визнавати обов’язковість самої конституції.

Конституція не є законодавчим актом, який закріплює владні повноваження якоїсь однієї політичної сили, а тим паче однієї особи. Вона вимагає від усіх політичних сил, які відображають інтереси суспільства, поважного ставлення до себе. Поважати конституцію – означає уміти обмежити власні наміри та інтереси, пожертвувавши ними заради загальносуспільного блага. Поважати конституцію – означає відмовитися від перекручення норм під час її тлумачення на користь тієї чи іншої політичної сили. І врешті-решт, поважати конституцію – означає неухильно дотримуватися її усіма учасниками конституційного процесу і насамперед публічною владою, яка своїми діями закладає основи законності та правопорядку і зміцнює повагу до чинної влади. Нерозуміння цього неминуче веде до негативних наслідків трансформації права у політику. Саме на цю негативну сторону конституційного процесу в Україні вказав заступник секретаря Венеціанської комісії Т. Маркерт: “Українські політики хочуть гратися з конституційними правилами, замість того, щоб працювати за ними” [4, с. 87]. Очевидно, саме через це склалася негативна практика, відповідно до якої, кожен новообраний очільник держави намагається запропонувати власну редакцію конституції.

Отже, конституція є основою легітимності публічної влади, а це означає, що її дотримання чинною владою є запорукою того, що суспільство визнаватиме таку владу справедливою, законною та доцільною. А це є гарантією стабільності будь-якого політичного режиму, який функціонує на основі конституціоналізму. Враховуючи це, конституція, поряд з іншими функціями, виконує функцію легітимації державної влади, яку можна простежити на трьох рівнях [7, с. 143–145].

Перший рівень – є статусною легітимацією, яка фактично легалізує органи державної влади. Конституція може встановлювати принципово нові органи державної влади або знову легітимізувати раніше існуючі органи з оновленим статусом чи зміненням (розширеним, звуженим) обсягом повноважень. Так, Конституція України 1996 р. установила Верховну Раду України як єдиний законодавчий орган держави, що стала своєрідним прототипом існуючої у радянський період Верховної Ради Української РСР. Водночас набув конституційної легалізації інститут Президента, який з 1991 р. став певною новацією в історії незалежності України. Однак зміни до Конституції 8 грудня 2004 р. істотно модифікували статус і обсяг повноважень Глави держави та Кабінету Міністрів України. Так, уряд держави, відповідно до нової редакції Конституції, набув реальнішого статусу вищого органу у системі органів виконавчої влади, ставши підконтрольним та підзвітним не Президенту, а Верховній Раді України.

Другий рівень легітимації державної влади – це процедурна легітимація, яка проявляється під час різноманітних способів формування органів державної влади, передбачених конституцією. Процедурна легітимація може бути заснована на виборах, призначенні та конкурсі. Для законодавчих та представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, формування яких відбувається на основі виборів (всезагальних, рівних, прямих, вільних, шляхом таємного голосування), процедурна легітимація спирається на принцип абсолютної чи відносної більшості, а також на пропорційне врахування голосів виборців, якщо застосовується пропорційна виборча система. Через всезагальні та прямі вибори заміщається посада і Президента України, який отримує загальнонаціональний мандат безпосередньо від народу. Для органів виконавчої та судової влади характерним є застосування принципу призначення та конкурсу. Принагідно зауважимо, що процедурна легітимація в Україні потребує істотного реформування у напрямку більшої прозорості, доступності та контролюваності.

У європейській практиці функціонування правових демократичних держав процедурна легітимація не обмежується лише формуванням органів державної влади та місцевого самоврядування, але й застосовується під час обговорення та прийняття важливих нормативних актів, зокрема, конституції. Так, конституційного закріплення набули такі форми громадянської участі у законотворенні, як народні законодавчі ініціативи, дорадчі опитування громадян, народні вето тощо. У цьому контексті слушною є думка Ю. Габермаса про те, що “...лише процедурні умови демократичного створення правових статутів забезпечують легітимність прийнятого закону” [8, с. 263]. Перспективи подальшого розвитку України як правової демократичної держави також

пов'язані з урізноманітненням форм участі громадян у демократичному процесі та їх конституційно-правовому забезпеченні.

Третій рівень функції легітимації конституції є найскладнішим і вимагає чітких орієнтирів для розуміння і реалізації. Це є функціональна легітимація державної влади, яка передбачає певні вимоги до змісту діяльності органів влади та вищих посадових осіб держави. Вона вимагає систематичної змінюваності влади та її підконтрольності громадянському суспільству. Політичний контроль за державною владою є неодмінною умовою її легітимності, тому потребує конституційного закріплення. Лише контрольована державна влада має перспективи бути справедливою та ефективною. На сучасному етапі український конституціоналізм відчуває найбільші труднощі у сфері функціональної легітимності влади у зв'язку з низьким рівнем забезпечення прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення ефективного контролю за владою з боку суспільства.

Функція легітимації конституції реалізується через дотримання конституційних принципів. Конституційні принципи легітимності державної влади – це відправні засади, незаперечні вимоги, висунуті до формування та функціонування державних органів із метою чіткого визначення їхніх повноважень та спрямування діяльності на забезпечення як особистих, так і колективних прав. Це своєрідна система координат, у рамках якої розвиваються правовідносини між публічною владою та громадянським суспільством, і водночас вектор, який визначає напрямок їх розвитку. Конституційні принципи легітимності державної влади визначають правила організації та функціонування як державної влади, так і процес її взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

У конституціях європейських держави закріплено багато правових гарантій, які забезпечують легітимність державної влади. Конституційні гарантії легітимації – це передбачувані конституцією форми та засоби, які безпосередньо забезпечують легітимну поведінку органів публічної влади всередині держави. Основоположним правом, яке водночас є гарантією демократичної легітимації, є закріплені у конституції безпосередні форми народовладдя – вибори, референдуми, виявлення громадської думки, плебісцити, народні обговорення, народні ініціативи, колективні звернення, збори, мітинги, походи, демонстрації, а також такі виняткові форми, якими є політичні страйки, протести, акції громадянського опору.

Універсальною гарантією, яка дає людині змогу захистити себе від дій свавільної влади і змушує останню діяти правомірно, є можливість особи звернутися до суду з оскарженням нелегітимних дій та актів публічної влади, з одночасним притягненням цих органів до юридичної відповідальності. У цьому контексті істотно зростає роль органів конституційної юрисдикції, на які у країнах Європи покладається функція не лише встановлення конституційності актів вищих органів державної влади, а й надання оцінки щодо легітимності дій державної влади, її окремих органів чи посадових осіб відповідно до принципу верховенства права. Конституційна реформа в Україні, яка передбачає також реформування єдиного органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України, зокрема запровадження конституційної скарги, істотно наближає цей орган до європейських стандартів органів конституційної юстиції.

Висновки. Отож, незважаючи на істотний прогрес у сфері конституційного регулювання легітимності державної влади, в основоположному акті народу – Конституції України відсутній чіткий перелік гарантій забезпечення такої легітимності. Очевидно, що саме сьогодні, у період політичної й економічної нестабільності, питання, пов'язані з порядком легітимації державної влади, проблема довіри і підтримки цієї влади населенням повинні мати чітку юридичну регламентацію. Українське суспільство потребує нормативно закріпленої системи конституційних гарантій легітимності влади. Це передбачає насамперед не апелювання до окремих розрізнених статей Конституції України, а звернення до відповідного розділу чи самостійної статті, де мають бути визначені критерії легітимності дій та актів влади.

Конституція є основою легітимності державної влади, якщо вона є результатом народного волевиявлення та суспільного консенсусу. Принципи, на яких вона ґрунтується, мають

універсальний, загальновизнаний характер, вони уособлюють існуючу традицію конституціоналізму. Її зміст можна визначити так: державна влада, яка поважає та дотримується норм конституції та розглядає її як установчий акт усього народу і при цьому перебуває під пильним контролем як громадянського суспільства, так і органів конституційного контролю, має усі підстави вважатися легітимною. І навпаки, влада, яка розглядає конституцію крізь призму Основного закону держави своїх вузькопартійних інтересів, систематично порушує її, заперечує право громадян приймати і вносити зміни до неї, залишаючись при цьому безконтрольною, приречена втратити свою легітимність, і як наслідок, бути усуненою народом.

1. Пейн Т. Права людини / Т. Пейн; пер. з англ. І. Савчак. – Львів: Літопис, 2000. – 288 с.
2. Лассаль Ф. Сущность конституций. Что же дальше? Две речи: сочинения / Ф. Лассаль. – СПб.: Типография Товарищества “Общественная польза”, 1905. – 64 с.
3. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги / пер. А. Яценко, В. Краснокутского, Б. Сыромятникова; предисл. П. Новгородцева. – М.: Типография Т-ва И. Д. Сытина, 1908. – 957 с.
4. Оберойтер Г. Що значить “жити за конституцією”? / Г. Оберойтер // Вибори та демократія. – 2009. – № 4 (22). – С. 86.
5. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки 1997–2001 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов; уклад.: Г. П. Сурначова, І. М. Шевляк. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 504 с.
6. Хабриева Т. Я. Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. – М.: Норма, 2005. – 320 с.
7. Кравец И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления / И. А. Кравец. – СПб.: Издательство Р. Асланова “Юридический центр Пресс”, 2004. – 673 с.
8. Habermas J. Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy / J. Habermas. – Cambridge: Polity Press, 1996. – 631 p.

REFERENCES

1. Pejn T. Prava lyudy`ny` [Human Rights] – L`viv: Litopy`s, 2000. – 288 p.
2. Lassal` F. Sushhnost` konsty`tucy`j. Chto zhe dal'she? Dve rechy [The essence of constitutions. What next? Two speeches]. – SPb.: Ty`pografy`ya Tovyary`shhestva “Obshhestvennaya pol`za”, 1905. – 64 p.
3. Dyugy` L. Konsty`tucy`onnoe pravo. Obshhaya teory`ya gosudarstva [Constitutional law. The general theory of the state]. – M.: Ty`pografy`ya T-va Y`. D. Suty`na, 1908. – 957 p.
4. Oberojter G. Shho znachyt` “zhy`ty` za konsty`tuciyeyu”? [What does “live by the constitution”] // Vy`bory` ta demokratiya – Elections and Democracy, 2009. – Vol 4 (22). – P. 86.
5. Konsty`tucijny`j Sud Ukrayiny`: Rishennya. Vy`snovky 1997–2001 [The Constitutional Court of Ukraine: Decision. Conclusions 1997–2001]. – K.: Yurinkom Inter, 2001. – 504 p.
6. Xabry`eva T. Ya. Teory`ya sovremennoj konsty`tucy`y` [The theory of modern constitution]. – M.: Norma, 2005. – 320 p.
7. Kravecz Y`. A. Rossy`jsky`j konsty`tucy`onaly`zm: problemy stanovleny`ya, razvy`ty`ya y` osushhestvleny`ya [Russian constitutionalism: the problems of formation, development and implementation]. – Sankt-Peterburg: Y`zdatel`stvo R. Aslanova “Yury`dy`chesky`j centr Press”, 2004. – 673 p.
8. Khabermas Yu. Mizh faktamy i Normamy: Vklad v teoriyu dyskursu prava i demokratiyi [Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy]. – Kembrydzh: Politi Pres, 1996. – 631 p.