

Томенко М. В.

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ РИЗИКІВ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

На сучасному етапі розвитку нашої держави, дискусії щодо її Основного закону тривають. В громадських, експертних, політичних колах продовжується обговорення основних засад українського суспільства — визначення національної ідеї, формування політичного режиму та форми правління, розвитку місцевого самоврядування та суддівської системи тощо. Впродовж усіх років незалежності конституційний процес як розвиток і вдосконалення конституційно-правових інститутів практично не припинявся. Разом з тим, конституційний процес в нашій державі містив у собі і продукує сьогодні низку політичних ризиків, які, за певних обставин, переростають у відверті політичні конфлікти.

Необхідністю виявлення і концептуального осмислення та пояснення політичних ризиків, пов'язаних з конституційним процесом в Україні пояснюється актуальність відповідних наукових розвідок, що дозволить вивести політичні дискусії навколо конституційних змін на експертний рівень. Політичний ризик, при цьому, будемо розуміти як «різновид діяльності для подолання непевності в ситуації вибору, яка утримує в собі, з одного боку, очевидність досягнення передбачуваного результату, а з іншого — можливість поразки й відхилення від мети»¹. Під концептуалізацією політичних ризиків автор має на увазі виявлення та опис системних характеристик та закономірностей ризиків конституційного процесу з метою розробки теоретичної бази з їхнього управління.

Політичні аспекти конституційного процесу, а також ризики, які пов'язані з цим процесом, досить ґрунтовно висвітлювалися дослідниками українського конституціоналізму². Так, слід згадати насамперед імена В.Шаповала, Л.Юзькова, Ю.Тодици, В.Тадця, С.Головатого, В.Журавського, А.Зайця, Ю.Шемшученка тощо. Практично кожен з них, описуючи недосконалість Основного закону держави, історію конституційно-правового становлення української державності, розвиток конституційних інститутів тощо, нарікав на відсутність системного наукового підходу до питання конституційних змін в політичних колах, фактичну

відсутність потреби політиків у науково обґрунтованій теорії та практиці, у фахівцях — політологах, юристах, суспільствознавцях загалом. Але дедалі питання фахових, обґрунтованих та прогнозованих конституційних змін постає все гостріше. Адже політики фактично часто обмежені позиціями політичних сил, до яких належать, і все ж таки мають звертатися до науковців, тим більше, коли політичні підходи без належного наукового забезпечення все частіше демонструють свою неефективність і високий рівень ризику для суспільства і держави.

Таким чином, основну мету статті можемо визначити як аналіз закономірностей конституційного процесу сучасної України, які пов'язані з політичним ризиком або є потенційно небезпечними. У результаті цього можливе вироблення теоретичних підстав використання ризиків для розвитку конституційного процесу, для вдосконалення системи влади і досягнення необхідного балансу всередині неї. Для вирішення цієї мети пропонуємо розглянути питаннях суб'єктів та підстав ризиків, реальних та можливих наслідків у найближчій ретроспективі — з набуття Україною незалежності до сьогодення.

Отже, вже на перших етапах політичної боротьби за проголошення незалежності України постало питання розробки нової Конституції. Партії, громадські організації, починаючи з передвиборчої кампанії до Верховної Ради України (листопад-березень 1990 р.), акцентували увагу на необхідності розробки та прийняття нового Основного Закону як важливого атрибуту суверенної держави. Процес створення нової Конституції від часу прийняття Декларації про державний суверенітет України 16 липня 1990 р. можна поділити на декілька етапів³.

Перший етап було розпочато Декларацією про державний суверенітет України. В цьому документі було зафіксовано, що Декларація «є основою для нової Конституції, законів України і визначає позиції Республіки при укладанні міжнародних угод»⁴. Декларація також визначала необхідність побудови України як суверенної, національної, правової і демократичної держави.

Другим етапом у конституційному процесі стало схвалення Верховною Радою Концепції нової Конституції України 19 червня 1991 р. Концепція вперше в історії українського конституціоналізму визначила фундаментальні (методологічні) засади Основного закону. Незважаючи на те, що Концепція була схвалена до проголошення незалежності України, більшість підходів цього документа

залишалися визначальними для подальшої конституційної діяльності.

Початком третього етапу новітнього конституційного процесу в Україні слід вважати 1 липня 1992 р. Саме тоді Верховна Рада України ухвалила постанову про винесення першого проекту Конституції України на всенародне обговорення. Під час конституційної дискусії, що тривала протягом 15 липня — 1 листопада 1992 р., було внесено 47 тисяч пропозицій та зауважень до проекту Конституції України⁵. Наслідком сесійного обговорення була публікація уточненого проекту Конституції України, оприлюдненого в пресі 26 жовтня 1993 р.

У період від 26 жовтня 1993 р. реальний конституційний процес України було призупинено. Питання про підготовку Конституції жодного разу не вносилося до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України чи навіть постійних комісій. Конституційна комісія практично самоліквідувалася. Водночас у громадських та наукових колах конституційна дискусія тривала: проводилися науково-практичні конференції, «круглі столи», семінари вчених-юристів тощо. Важливим на цьому етапі є те, що в процесі розробки проектів Конституції від 1 липня 1992 р. та 26 жовтня 1993 р. відбулося яскраве зміщення акцентів з конституційно-правових на політично-корпоративні. З огляду на впливовість тієї чи іншої групи інтересів, проекти Конституції готувалися або під Президента, або під Голову Верховної Ради.

Четвертий період, а разом з ним і відновлення конституційного процесу в Україні, розпочався 10 листопада 1994 р. Верховна Рада України нового скликання ухвалила постанову «Про склад комісії з опрацювання нової Конституції України (Конституційної комісії)». Статус нової Конституційної комісії порівняно з попередньою було змінено з «комісії Верховної Ради» на «тимчасову загальнодержавну комісію». До її складу ввійшли представники всіх суб'єктів законодавчої ініціативи (всього 41 особа). На першому засіданні Конституційна комісія визначила, що за робочу основу слугуватиме проект Конституції України від 26 жовтня 1993 р., а також взяла до уваги конституційні розробки політичних партій та громадських організацій. Нагадаємо, що конституційна діяльність у цей період характеризувалася політичним протистоянням між більшістю Верховної Ради та Президентом України. За таких умов виникла ідея прийняття законопроекту у формі малої Конституції на перехідний період. Для реалізації цього задуму

Леонід Кучма вніс на розгляд Верховної Ради проект Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Більш як піврічна парламентська та суспільно-політична дискусія завершилася підписанням Конституційного Договору між Верховною Радою та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. Договір містив нормативно визначену логіку подальшого конституційного процесу. Документ також зафіксував положення про необхідність створення умов для прийняття нової Конституції в термін не пізніше одного року з дня підписання цього Договору. Але, головне, «Конституційний Договір став виявом доброї волі сторін, результатом взаємних поступок і компромісів»⁶, що створювало умови для уникнення жорсткого протистояння між Президентом та Верховною Радою.

Після цього конституційний процес в Україні набув прискорення. Робоча група Конституційної комісії, до якої входили переважно науковці, рекомендовані Президентом України, підготувала проект Конституції від 15 листопада 1995 р. На засіданні Конституційної комісії 23 листопада 1995 р. вищезначений проект Основного Закону України було схвалено більшістю голосів. Цей проект Конституції України від 15 листопада 1995 р. за формою і за змістом при порівнянні виглядав близьким до Конституції Російської Федерації. Цей текст та Конституцію РФ єднала ідея закріплення інституту президентства як домінуючого в політичній системі, а також перетворення парламенту фактично на декоративну представницьку структуру за фактичної ліквідації системи місцевого самоврядування. Пропонувався документом і двопалатний парламент. Під час конституційної дискусії прихильники двопалатності взяли на озброєння низку аргументів, серед яких і декларація про те, що наявність двох палат у парламенті — основна ознака демократичного політичного режиму. Але це було не зовсім коректно — бікамералізм аж ні як не є суттєвою ознакою демократичної організації суспільства. Так, лише в Західній Європі 12 країн (не враховуючи так званих країн-карликів) з демократичним політичним режимом мають однопалатні парламенти⁷. Загалом же, для сучасного світу характерна тенденція до зменшення кількості двопалатних парламентів.

Незважаючи на спроби політичного і псевдонаукового обґрунтування документу, проект Конституції України від 15 листопада

1995 р. в цілому не відповідав засадам демократичної організації влади та суспільства, що спричинило його серйозну критику на засіданні Конституційної комісії. З метою доопрацювання документа і було сформовано нову підкомісію Конституційної комісії. На цю підкомісію покладалося завдання підготувати проект, узгоджений між представниками Президента України, Верховної Ради України, Верховного суду України, Вищого арбітражного суду. Такий проект був оприлюднений через три місяці — 24 лютого 1996 р.

У порівнянні з вищезгаданим проектом Конституції документ від 24 лютого мав низку позитивних змін, зокрема суттєві уточнення було внесено до преамбули та розділів I «Загальні засади», VII «Прокуратура» та X «Автономія Криму». У новому проекті було закріплено унітарну форму державного устрою, символіку держави, визначено характер утворення країни на підставі здійсненого українською нацією права на самовизначення, уточнено присягу Президента та введено присягу для всіх членів Національних Зборів та багато іншого. Водночас, у частині, яка стосується організації державної влади та місцевого самоврядування, проект не зазнав суттєвих змін. В документі знов закріплювалися переважно авторитарний тип політичного режиму, президентська форма правління, унітарна форма державного устрою з практичною ліквідацією системи місцевого самоврядування. Окрім зазначеного, в проект вже потенційно закладалися ризики, пов'язані з процедурними питаннями, відсутністю балансу влади і чіткими авторитарними тенденціями у всіх сферах. Проектом Конституції від 24 лютого 1996 р. передбачалося впровадження сильного інституту президентства, але з ослабленим парламентом та фактично залежною від виконавчої влади судовою системою. Через існування численних політичних ризиків, закладених у проекті, було необхідне подальше серйозне опрацювання і вдосконалення тексту Основного Закону України. Водночас зазначимо, що мотивація необхідності якнайшвидшого прийняття Конституції з огляду на часові обмеження виглядала безпідставною. Коли йшлося про Конституційний Договір, то його дія закінчувалася не 8 червня 1996 р., а моментом ухвалення нової Конституції. Щодо рекомендації Ради Європи у річний термін до 8 листопада ухвалити нову Конституцію, то прийняття законопроекту в такій недемократичній редакції виглядало небезпечнішим, ніж подальша робота над його вдосконаленням.

З появою й опублікуванням проекту Конституції від 11 березня 1996 р. конституційний процес в Україні вийшов за межі парла-

ментської зали й викликав значний резонанс у владних, партійних, аналітичних колах. У Верховній Раді дискусії набрали гострішої форми: вони висвітлили моменти протистояння між Президентом і парламентом та між політичними силами, що принципово не зійшлися поглядами щодо того, в якому вигляді і як швидко ухвалювати Основний Закон держави. У проект від 20 травня 1996 р., доопрацьований тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради, вже було внесено чимало суттєвих змін. Вони стосувалися повноважень і статусу парламенту (Народної Ради України), місця та повноважень уряду, місцевих державних адміністрацій, посилено роль судової влади, повноваження органів місцевого самоврядування тощо. Отже, новий проект у частині організації державної влади і місцевого самоврядування було суттєво змінено. Значний внесок у розробку цього проекту зробили й недержавні експертні організації⁸. Більше половини зауважень, представлених експертами, були прийняті цілком або у значній мірі враховані.

Цей документ, за умови подальшого доопрацювання документа Верховною Радою, мав всі підстави для прийняття його за основу. Попри всі позитиви, в даному документі залишилися деякі недоречності. Це непродуманість функціонування систем співдії та противаг по осі Президент — Народна Рада, Президент — Прем'єр-міністр, органи місцевого самоврядування — місцеві державні адміністрації. Потребував проект також і деякого термінологічного доопрацювання, усунення низки невитлумачених та двозначних правових положень, особливо в частині кадрових призначень.

Під час подальшої парламентської дискусії було також внесено низку змін до проекту та прийнято проект Конституції у першому читанні 4 червня 1996 р. За нього проголосувало 258 народних депутатів. За таких умов Президент України за підтримки Ради національної безпеки і оборони й Ради регіонів висловив своє несприйняття зміни деяких положень проекту. З метою збереження законопроекту в редакції від 11 березня 1996 р. Леонід Кучма підписав Указ про проведення всеукраїнського референдуму 25 вересня 1996 р. саме за текстом цього проекту Конституції. Таке рішення викликало неоднозначну реакцію в суспільстві. Низка громадсько-політичних організацій та органів місцевого самоврядування висловили стурбованість з приводу можливих наслідків такого рішення. Зокрема, Київська міська Рада народних депутатів підготувала рішення про нефінансування організаційних заходів із підготовки референдуму. Підставами такого стану речей була правова

необґрунтованість президентського кроку, оскільки, згідно з Конституційним Договором та Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», рішення стосовно проведення референдуму мало б легітимний характер лише за умови підтримки його Верховною Радою. З другого боку, винесення на всенародне схвалення проекту від 11 березня 1996 р. в той час, коли у першому читанні було прийнято законопроект від 4 червня 1996 р., виглядало, щонайменше, нелогічно і з політичної точки зору. За таких обставин парламентарії продовжили обговорення проекту Конституції в другому та третьому читанні й ухвалили Основний Закон України 28 червня 1996 р. Саме в цей день завершився черговий етап конституційного закріплення інститутів сучасної Української держави.

Згідно з ухваленою Конституцією, Україна визначена як суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. За формою державного устрою — унітарна держава з застереженням адміністративно-територіальної автономії для Республіки Крим. За формою державного правління — президентсько-парламентська республіка. Система місцевого самоврядування поєднувала елементи громадянської та державної концепцій, тобто інститутами місцевого самоврядування визнано не лише сільські, селищні, міські Ради та їх виконавчі органи, а й районні та обласні Ради. Головний наслідок, з яким пов'язані подальші дискусії щодо Основного закону і актуалізовані політичні конфлікти, полягав, у першу чергу, у тому, що влада, погодившись на ухвалення Конституції, пішла на політичний компроміс і, відповідно, сприймала Основний Закон лише як документ ідеологічний або політичний, але в жодному разі не як правовий. Слід зауважити, що тій редакції Конституції повною мірою не були враховані історичні уроки та помилки конституційного процесу, завдяки чому на перший план висунулися проблеми зовнішньополітичні, власне політичні, але не правові, а історична боротьба за Конституцію в Україні виступає радше боротьбою за національну ідеологію, а не за Основний Закон для влади та громадян. Крім того, при прийнятті Конституції найважливішу роль відігравали зобов'язання перед Радою Європи, ймовірна російська загроза після перемоги комуністів на виборах президента, намагання подолати роль аутсайдера в конституційному процесі серед країн колишнього Радянського Союзу. Аналіз перебігу подій цих етапів конституційного процесу дає підстави стверджувати, що під час ухвалення Конституції було досягнуто високого ступеня політичної легітимності, певного

ступеня суспільної легітимності, але залишався достатньо низьким рівень правової легітимності (в сутнісному, а не у формальному вимірі). Пріоритет політики відбивався і в законотворчій діяльності. Крім того, пріоритет політики визначив і перше рішення Конституційного Суду, яке депутати і політики назвали політичним компромісом.

Наступні етапи конституційного процесу в Україні вже чітко пов'язані зі сприйняттям Конституції України здебільшого як політичного, а не правового документу. Протягом цього періоду знаходилося багато аргументів, які дискредитували Основний закон⁹. Середи них: процедурні (наголошувалося на «ситуативності», тимчасовості ухвалення Конституції); правові (критикувалася Верховна Рада за неприйняття конституційних актів, але забувалося про недвозначні тлумачення, закладені в самій Конституції); суспільні (апелювання до громадської думки під час обґрунтування ревізії Основного закону, наприклад, референдум 2000 року); політичні (неоднозначне тлумачення Конституції різними гілками влади з використанням в політичній боротьбі Конституційного Суду).

В межах періоду з 28 червня 1996 року до 8 грудня 2004 року також виділяється кілька етапів. Так, на першому етапі (з липня 1996 року до кінця 1999 року) відбувалося формування гілок влади, органів державної влади і місцевого самоврядування в нових конституційних умовах. Посилюється президентська вертикаль, і роль Президента стає більш значною, що врешті-решт стає головним політичним ризиком всього періоду.

Другий етап пов'язується зі спробами перегляду основних норм Конституції, що відбувалося з грудня 1999 року до січня 2001 року. Основна характеристика цього етапу пов'язана з посиленням впливу конкретної особи — Л.Кучми, після його обрання на другий термін. З'являється проект змін до Конституції, яким передбачалося впровадження двопалатного парламенту, зменшення кількості депутатів до 300, скасування депутатської недоторканності, розширення можливостей для розпуску парламенту з боку Президента тощо. Ключовою подією на цьому етапі був референдум 16 квітня 2000 року, Процедурні аспекти референдуму у поєднанні з маніпулятивним характером питань, поставили під сумнів його легітимність. Крім того, запропоновані зміни до Конституції не підтримала Верховна Рада. З цього часу активно розвиваються політичні дискусії навколо необхідності змін до Основного закону.

Третій етап розпочався після пропозиції Л.Кучми щодо проведення політичної реформи, висловленої 24 серпня 2002 року. Головна ідея цих змін вже полягала в обмеженні повноважень Президента та поступовий перехід до парламентсько-президентської республіки. До обговорення на цьому етапі долучалися експерти і науковці.

На четвертому етапі (з вересня 2003 до квітня 2004) обговорення Конституції стало основним у політичному житті нашої держави. Тодішня опозиція вбачала в політичній реформі наміри збереження влади Л.Кучмою. І знов знаходиться компроміс — цього разу ініціаторів реформи з КПУ та СПУ, що дозволило перенести проект змін до Конституції безпосередньо в парламент. Але 8 квітня тільки 294 депутати за необхідних 300 підтримали запропоновані зміни.

На заключному етапі цього періоду (до грудня 2004 року) сталося повернення до політичної реформи. Цей етап також характеризується домінуванням компромісів. Політичні ризики, які виявилися на цьому етапі, були, мабуть, найбільш помітними і загрозливими. Отже, 8 грудня 2004 року було ухвалено в цілому законопроект № 4180 щодо внесення змін до Конституції. Не викликає сумнівів, що це стало можливим лише через компромісні рішення між владою та опозицією з метою недопущення силового протистояння під час виборів Президента. Одним з найгостріших питань тоді залишався термін введення в дію політичної реформи. В результаті зміни до Конституції набули чинності з 1 січня 2006 року.

Ще під час підготовки та прийняття відповідного законопроекту як в політичних, так і в експертних колах, виникало багато питань щодо низки ризиків, пов'язаних з неузгодженістю багатьох питань і розподілом повноважень між гілками влади. Але на той час в цьому вбачався єдиний вихід і тому покладену на конституційні зміни функцію було виконано — досягнуто домовленостей, що дозволило уникнути протистояння і знижена політична напруга в суспільстві. З того часу дискусії щодо конституційного процесу тривають. В новітньому конституційному процесі вже також можна виділити кілька етапів, що може стати предметом окремого дослідження. Так чи інакше, чіткі закономірності політичних ризиків, пов'язаних з конституційним процесом в незалежній Україні вже чітко простежуються і знов повторюються вже в нинішньому обговоренні змін до Конституції.

Отже, на основі запропонованого матеріалу, можемо зробити кілька важливих висновків стосовно політичних ризиків, присутніх в конституційному процесі нашої держави. По-перше, в українському конституціоналізмі практично на всіх етапах переважав традиціоналізм, в той час як дуже слабкою залишалася інституційна складова. Тобто Конституція здебільшого розглядалася як політичний та ідеологічний, а не інституціонально-правовий документ. По-друге, в основні періоди активізації конституційного процесу відчувався значний зовнішній вплив, в умовах зменшення уваги до внутрішніх потреб. Мається на увазі вплив російського чинника, боротьби з радянським минулим, зобов'язань перед Європою тощо. Нарешті, ретельний аналіз українського конституційного процесу дозволяє констатувати, що завжди переважала політична кон'юнктура, тобто проекти відповідних змін готувалися «під когось» (чинного Президента, Прем'єр-міністра, лідера політичної сили), що передбачає реалізацію персоніфікованих очікувань щодо подальших перспектив того чи іншого політика. Ще чіткіше це проявляється після проведення політичної реформи 2004 року і характеризує те, що відбувається зараз. Зрозуміло, що чинну редакцію Конституції необхідно вдосконалювати, але крім цього потрібно ще розробити, узгодити та прийняти законодавство щодо місцевого самоврядування, місцевих адміністрацій, Кабінету Міністрів, Президента, суду тощо. Але все ж таки, головні політичні ризики сучасного конституціоналізму полягають не в недосконалоості правових норм. Справжні ризики і сфера для управління ними знаходиться в площині охорони Конституції та сприяння виконання її положень, перш за все, всіма суб'єктами державної влади і політики. Лише за умов домінанти інституціонально-правової складової над політичною можемо сподіватися, що Конституція з політико-ідеологічного документа перетвориться на правовий. Цього вчить український історичний досвід і світова практика конституціоналізму.

¹ Ризик політичний // Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В.П. Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенька. — 2-е вид., доп. і перероб. — К.: Генеза, 2004. — С. 570.

² Див. напр.: Головатий С. Конституційний процес: Україна на переході до демократії // Конституції нових держав Європи та Азії. — К., 1996; Заєць А. Формування ідеї правової державності в процесі створення нової Конституції України. (1990–1994 рр.) // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 4. — С. 54–70; Журавський В. Політичний процес

в Україні: аналіз, пошуки, рішення. — К.: Пошук, 1995; Тацій В., Тодика Ю. Проблеми становлення сучасного конституціоналізму в Україні: До п'ятиріччя прийняття Конституції України // Право України. — 2001. — №6. — С. 3–7; Тодика Ю. Конституция Украины проблемы теории и практики. — Х., 2000; Шаповал В. Перспективи розвитку науки конституційного права в Україні // Право України. — 1996. — № 9. — С. 49–62; Шемшученко Ю.С., Ющик О.І. Актуальні проблеми розвитку парламентаризму в контексті конституційного процесу в Україні // Правова держава: Щорічник наук. пр. — 2008. — Вип. 19. — С. 3–9. Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України // Конституція незалежної України. В 3-х кн. — К., 1995. — Кн. 1;

³ Юзьков Л. Конституційний процес в Україні: основні віхи і процедура завершення // Закон і бізнес. — 1995. — 18 березня.

⁴ Декларація про державний суверенітет України. — К., 1990.

⁵ Детальніше див.: Історія Української Конституції / Упор. Слюсаренко А., Томенко М. — К., 1997.

⁶ Мартинюк Р. Конституційний процес і поділ влади в Україні напередодні укладення Конституційного Договору 1995 р. між Президентом України і Верховною Радою України // Національний університет «Острозька академія». Наукові записки. (Серія «Історичні науки»). — 2006. — Випуск 6. — С. 319–332; С. 331.

⁷ Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. — К., 1993. — С. 53.

⁸ НУО, які активно брали участь у підготовці та обговоренні пропозицій щодо конституційної реформи // http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/static-pages/index.php?page=avtoritet_nuo&mode=print

⁹ Томенко М.В. Уроки новітнього конституційного процесу в Україні // Віче. — 2007. — № 12. — С. 20–21.