
Ю.С. ШЕМШУЧЕНКО,
*директор Інституту,
академік НАН України*

З НОВИМ І ПРАВЕДНИМ ЗАКОНОМ (ДО 20-Ї РІЧНИЦІ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ)

Основному Законові нашої держави і суспільства – 20 років. Конституція України була прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Складається з Преамбули і 15 розділів. Закріплює суспільно-політичний і державний устрій, права, свободи і обов’язки громадян України, системи законодавчої, виконавчої і судової влади тощо.

Конституція була розроблена Конституційною комісією, до складу якої входили авторитетні державознавці і правознавці, зокрема вчені нашого інституту. При її опрацюванні був використаний як вітчизняний, так і світовий досвід конституціоналізму. Засадничими актами для неї стали Декларація про державний суверенітет України (1990 р.) і Акт проголошення незалежності України, схвалений українським Парламентом 24 серпня 1991 р.

Відповідно до Конституції Україна є суверенною, незалежною, унітарною, демократичною, соціальною і правовою державою у формі республіки. Єдиним джерелом влади в Україні є народ. Він здійснює владу безпосередньо або через органи державної влади та місцевого самоврядування. Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності.

Прийняття Конституції України 1996 р. стало важливим політико-правовим актом, який стабілізував її незалежний розвиток як у внутрішніх, так і зовнішніх справах. Більш системною і результативною стала діяльність по кодифікації законодавства, а також по забезпеченню прав і свобод громадян. Україна стала повноправним суб’єктом міжнародного права.

Разом з тим невдовзі після прийняття Основного Закону почали виявлятися і його вади. Йдеться, зокрема, про незбалансованість у взаємодії органів законодавчої і виконавчої влади, недоліки у регулюванні структури і діяльності судової влади. Не усе гаразд виявилось з виборчою системою, гарантіями забезпечення прав і свобод громадян тощо.

У цьому зв’язку з’явилася ідея про доцільність оновлення чинної Конституції. До цієї ідеї були схильні фактично усі президенти України після

1996 р. Вони ж намагалися вжити конкретних заходів до розробки проектів Конституції у новій редакції. Але серйозному реформуванню Основного Закону завадила конфронтація між різними політичними структурами.

Перспективною на початку уявлялася діяльність Конституційної Асамблеї по підготовці концепції проекту Закону про внесення змін до Конституції України. Вона працювала під головуванням першого Президента України Л.М. Кравчука. Базовою науковою установою для неї став наш інститут. Був підготовлений проект відповідної концепції. Але події Майдану привели до припинення діяльності Асамблеї.

3 березня 2015 р. чинний Президент України П.О. Порошенко підписав Указ «Про Конституційну Комісію». Ним було утворено Конституційну Комісію, як спеціальний допоміжний орган при Президентові України з метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України. До складу цієї Комісії увійшли і представники нашого інституту.

Її напрацювання з питань децентралізації влади і реформування судової системи України у формі відповідних проектів законів були схвалені Верховною Радою України у першому читанні. Але далі справа не пішла і конституційний процес черговий раз призупинився. Це пов'язано з розбіжностями поглядів серед політичних сил у Парламенті на характер змін Конституції України.

Разом з тим мають місце і причини методологічного характеру. Важливою для вітчизняного конституціоналізму, зокрема, є проблема організації та реалізації в Україні установчої влади.

Поняття установчої влади в конституційно-правовій науці зазвичай пов'язують з установчою функцією конституції як політико-правової основи життєдіяльності суспільства. Це розуміння орієнтується на так звану теорію установчої влади – вчення, за яким конституція, як основний закон держави, визначається актом первинної (установчої) влади, що безпосередньо належить народові. Проте владу в суспільстві встановлює та здійснює не конституція, а відповідні суб'єкти влади, в тому числі через конституцію. Установча влада в сучасному суспільстві – один із видів суспільно-політичної влади, поряд із законодавчою, контрольною, судовою тощо, які належать народу і здійснюються ним безпосередньо та через органи державної влади і місцевого самоврядування.

В установчій владі народ реалізує своє волевиявлення безпосередньо – через вибори та референдуми, і опосередковано – в діяльності відповідних органів держави та органів місцевого самоврядування.

Анексія Росією Криму та її агресія на Південному Сході України створили певні труднощі з реалізацією принципу народовладдя. Тут тепер доводиться враховувати особливості правового статусу відповідних територій.

Політико-правовий режим народовладдя і, зокрема, режим здійснення народом установчої влади характеризує рівень демократичності суспільства та держави. Але виникає питання: чи достатніми для забезпечення належного рівня демократичності суспільства і держави є положення Конституції, які

регулюють здійснення народом установчої влади? На це принципове питання відповідь дає системний аналіз Конституції України та практики її реалізації в аспекті: а) виборів, б) референдумів, в) конституційного процесу.

1. Насамперед, слід зазначити, що законодавче регулювання виборів в Україні не відзначається юридичною системністю. Одним із факторів, які зумовлюють таку ситуацію, є надто загальне конституційне визначення інституту виборів, що дає можливість встановити різноманітні моделі виборчої системи від мажоритарної до пропорційної і, як наслідок, пропонувати безліч варіантів законодавчого визначення організації й порядку проведення виборів, постійно змінюючи виборче законодавство в рамках однієї й тієї ж Конституції. Це, звичайно, не краща практика.

На мій погляд, такими, що віддаляють депутатів від виборців, є вибори за пропорційною системою до місцевих рад. Очевидно, формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні повинно відбуватися через більш демократичний механізм виборів за мажоритарною системою.

Що стосується виборів до Верховної Ради України, то тут доцільним є збереження на певний час пропорційної системи, зважаючи на потребу розвитку багатопартійності в Україні. За умови відповідного вдосконалення існуючого виборчого та парламентського законодавства, а також законодавства про політичні партії, позбавлення процесу розвитку партій негативних явищ (авторитаризм лідерів, партбюрократизація, деідеологізація, корупція тощо).

2. Потребує додаткового теоретичного осмислення також проблема здійснення народом установчої влади через референдуми, конституційно-правове регулювання цього інституту. Насамперед, слід відзначити, що конституційні положення щодо всеукраїнського референдуму не дають чіткого уявлення про коло питань, які мають вирішуватися референдумом, та про реальний механізм здійснення народовладдя через форму демократії. А правова позиція Конституційного Суду України у цьому питанні досить сумнівна і зводиться до того, що коло питань, які можуть бути предметом референдуму, залежить від державного визнання їх правомірними. За цих умов не можна висловити шляхом референдуму недовіру тим, кого народ обрав, хоч це природне право народу, навіть якщо воно не передбачене Конституцією.

Інша справа, що в Конституції варто передбачити юридичні наслідки такого народного волевиявлення та зафіксувати положення про юридичну силу й обов'язковість референдарних рішень. Тут ми маємо прогалину в конституюванні установчої влади та інституту референдуму.

3. Ще один аспект реалізації установчої влади – конституційний процес. Як не дивно, чинна Конституція і вітчизняна правова система взагалі не дають відповіді на ключове питання: хто і в якому порядку повноважний прийняти Конституцію України?

У зв'язку з цим виникає потреба теоретичного визначення понять «нова конституція», «нова редакція конституції» та «внесення змін до конституції». Потреба в новій редакції конституції виникає тоді, коли через значну кількість змін користуватися існуючою конституцією стає складно. Відтак, необхідність

нової конституції зумовлена політичними, а необхідність нової редакції конституції – юридико-технічними потребами.

Зрозуміло, що для нормального перебігу конституційного процесу щодо вироблення та ухвалення нової редакції Конституції України необхідно враховувати конкретні умови цього процесу. Однак тут перед вітчизняним державотворенням постає проблема двовладдя.

Відомо, що в Україні після запровадження інституту президента утворилося два приблизно рівносильних центри влади – Верховна Рада України і Президент країни. Між ними від початку 90-х років точиться перетягування ковдри на свій бік. Це обумовлено об'єктивним чинником – сутнісним дефектом установчої влади.

Народ уповноважує здійснювати державну владу одночасно двох суб'єктів – Парламент і Президента, в умовах, коли Конституція не тільки чітко не розмежовує їх повноваження та відповідальність, а навпаки, підштовхує їх до протистояння.

Ця боротьба розгортається по всіх напрямках: за підпорядкування собі уряду, місцевої влади, силових структур та правоохоронної системи; за визначальну роль у виробленні політичного курсу країни; за контроль над протилежною стороною і, зрештою, народним волевиявленням (виборами та референдумами).

Змінити умови здійснення установчої влади в Україні – важливе завдання справді демократичних політичних сил і патріотичних державних діячів, які дбають про стратегічні інтереси розвитку країни, про формування України як демократичної, соціальної, правової держави.

Поділ державної влади є однією з визначальних засад державного ладу України. Разом з тим у його конкретному втіленні в Конституції України виявляє себе загальносвітова тенденція відходу від традиційного розуміння цього принципу на користь схеми розподілу повноважень у трикутнику «глава держави – парламент – уряд», якою все більше визначається форма правління в конституційній державі, система та взаємодія державних органів. У Конституції України поєднані два підходи до організації влади, які йдуть від Монтеск'є та Руссо: розподілу влад в організаційно-правовому аспекті (ст. 6 Конституції) та єдності влади з позицій народного суверенітету (ст. 5 Конституції). Цей загальний підхід відбиває й структура Конституції.

Разом з тим, масмо констатувати низьку ефективність і недосконалість організації й функціонування держави в Україні, що не забезпечує виконання її головного обов'язку – утвердження й забезпечення прав громадян. Однією з причин цього є абсолютизація принципу розподілу влад в організаційно-правовому аспекті без належного втілення принципу єдності влади.

Тому найбільш принциповим питанням конституційного процесу, з нашої точки зору, має стати більш чіткий розподіл установчої влади між народом і органами державної влади та місцевого самоврядування. Адже саме в цій площині закладаються підвалини демократичної держави, і саме в реалізації установчих повноважень виникають найбільш гострі політико-правові конфлікти

останнім часом. Саме про це свідчить практика реалізації конституційних змін від грудня 2004 року.

Нинішня політична ситуація в Україні пов'язана не тільки з низьким рівнем правової культури політиків і державного апарату, відсутністю усталених політичних і правових традицій в країні. Істотно змінюються конкретно-історичні умови здійснення політичної влади, а з ними – конкретна необхідність правового регулювання суспільних відносин, особливо у сфері організації державної влади, що сприймається у суспільній свідомості як боротьба різних політичних сил за владу.

Ця політична боротьба визначає зміст сучасного політичного процесу в Україні, впливаючи на правову форму даного процесу. При цьому використанню права та Конституції України не обмежується їх прямим призначенням для упорядкування, стабілізації політичних процесів; право, Конституція стають предметом ідеологічного тиску на політичних опонентів.

На мій погляд, не можуть бути виправдані з правової точки зору будь-які рішення органів влади, що відхиляються від чинної Конституції та законів, у тому числі прийняті з так званих політичних міркувань. Особливо це важливо для політичної оцінки юридичних рішень державних органів (ЦВК, суду тощо), котрі не зобов'язані враховувати усі політичні наслідки їхніх рішень, оскільки діє презумпція того, що ці наслідки врахував законодавець при прийнятті відповідних законів. Саме такий підхід робить незалежним суд у традиційних демократіях. Протилежний підхід означає заперечення принципу законності, що не можна визнати доцільним не лише з правової, а й з політичної точки зору, з точки зору «політичної доцільності» (якщо не вважати такою лише корпоративно-політичну доцільність окремих політичних сил) тим більше за умов суспільної нестабільності.

Особливо необхідно наголосити на неприпустимості відступу від вимог Конституції в діяльності органів, які мають забезпечувати її додержання усіма владними суб'єктами. Це стосується передусім Конституційного Суду України, Верховного Суду України та інших правоохоронних органів. Тут має панувати виключно законність і ніякої іншої «політичної доцільності», ніж та, що їй визначено Конституцією та законами. Коли дехто висловлює думки про «політичний характер» органу конституційної юрисдикції, про переваги політичного компромісу над правом, то можна нагадати, що цей орган передбачений у розділі VIII Конституції України, який називається «Правосуддя», отже, його призначення в системі державної влади – судження про право, оцінка діяльності всіх і кожного виключно з точки зору права, а не політики, моралі, економічної доцільності тощо.

Отже, чинна Конституція України і через 20 років усе ще продовжує виконувати роль головного регулятора суспільних відносин, але широко визнається необхідність її модернізації на дійсно наукових засадах. Говорячи словами Т. Шевченка, народ зачекався *нового і праведного Закону*.