

I. Верховенство права як конституційна цінність та підвалина справжнього народовладдя

DOI: 10.33498/Юсп-2019-11-083



Микола Козюбра

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України,
професор кафедри загальнотеоретичного
правознавства та публічного права
Національного університету “Кієво-Могилянська академія”
(Київ, Україна)
koziubra@ukma.edu.ua

УДК 342.31

ВЗАЄМОЗВ’ЯЗКИ МІЖ НАРОДОВЛАДДЯМ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМОМ ТА ВЕРХОВЕНСТВОМ ПРАВА: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ І СУЧАСНІ УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

АНОТАЦІЯ. На основі аналізу сучасної вітчизняної конституційної та законодавчої практики й зарубіжного досвіду розкриті нерозривні взаємозв’язки між народовладдям, народним суверенітетом і такими спорідненими з ними поняттями, як державна влада, парламентаризм та верховенство права. У цьому контексті піддані критичній оцінці законопроекти нової української влади щодо внесення змін до Конституції України. Спираючись на європейські й міжнародні стандарти та практику конституційного регулювання взаємозв’язків народовладдя і парламентаризму в зарубіжних країнах, автор обґрунтовує невідповідність (неузгодженість) низки запропонованих новою владою змін до Основного Закону України принципу верховенства права, зокрема таким його фундаментальним складовим, як вимоги збалансованості безпосередньої і представницької демократії та юридичної визначеності.

Відстоюється думка про те, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні підпорядкований принципу верховенства права і будь-яке його рішення має прийматися у суворій відповідності з його вимогами, зокрема принципами і нормами Конституції України.

У зв’язку з цим спеціальна увага приділяється необхідності професійно-зваженого і відповідального ставлення до внесення змін до Основного Закону України. Не заперечуючи певних вад його тексту та можливості (доцільності) їх усунення, водночас акцентується увага на тому, що Конституція України акумулює всі основні цінності конституціоналізму, нагромаджені за багатовіковий період його розвитку. Тому намагання кожної нової влади підлаштувати її текст під власне бачення є нічим іншим як проявами, з одного боку, конституційного ідеалізму, тобто схильності до приписування конституційним нововведенням здатності радикально змінювати ситуацію в країні безвідносно до готовності суспільства загалом та особ-

© Микола Козюбра, 2019

Микола Козюбра

ливо політичних еліт до таких змін, а з другого – традиційного, на жаль, для них конституційного нігілізму – неповажного ставлення до права, закону й Конституції України.

Незважаючи на, здавалося б, їх різновекторну спрямованість, – це сторони “однієї медалі” – дефіциту політичної і правової культури, деформованої правосвідомості і непрофесіоналізму, який часом межує з дилетантством.

Ключові слова: народний суверенітет; представницька демократія; збалансованість форм демократії; правова визначеність; конституційний ідеалізм; конституційний нігілізм; професіоналізм; популізм.

Народовладдя, парламентаризм, верховенство права – слова чи не найпопулярніші в сучасному світі. Ними широко оперують не тільки політики, а й представники більшості галузей соціально-гуманітарного знання: філософи, соціологи, політологи, правознавці. Поняття “народовладдя”, “народний суверенітет” давно стали одними з визначальних підвалин конституціоналізму, уявити який без них сьогодні неможливо. Воля народу – це єдине джерело влади, основа її легітимізації, яка, зі свого боку, має здійснюватися у правовий спосіб.

Здавалося б, це аксіоми, які міцно увійшли у повсякденний обіг і головне завдання як політиків, так і науковців полягає у тому, щоб правильно їх розуміти і використовувати. Проте, як свідчить історичний досвід, зокрема вітчизняний, саме у практичному застосуванні цих понять виникає найбільше проблем як прикладного, так і теоретичного характеру.

При цьому особливо помітними ці проблеми стають тоді, коли поняття “народовладдя”, “народний суверенітет”, “воля народу” застосовуються не автономно, а у взаємозв’язку з такими спорідненими поняттями, як “державна влада”, “парламентаризм” і “верховенство права”.

За всього беззаперечного значення цих понять у житті сучасного демократичного суспільства, їх не варто абсолютизувати, як це інколи трапляється у науковій літературі та особливо часто серед політиків, зокрема й політиків нової генерації, які уособлюють нинішню українську владу.

Надмірне їх перебільшення створює ілюзію різкого розмежування влади народу і державної влади, їхнього дуалізму. Його логічним наслідком є інтерпретація закріпленого в ч. 1 ст. 5 Основного Закону України¹ положення про те, що народ може здійснювати (“здійснює” за текстом названої статті) владу безпосередньо (подібні положення містяться у конституціях багатьох країн) як якоїсь окремої влади, що реалізується виключно самим народом, тобто поза органами державної вла-

¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення: 15.09.2019).

ди, без їхньої участі, і навіть за межами правил і процедур, визначених Конституцією. Як слушно зазначали німецькі правознавці Й. Ізензее і П. Кірххоф, народовладдя, взяте незалежно від держави, це не що інше як витвір фантазії, який можливий лише як 'теоретична конструкція народу без держави'².

Одним із найяскравіших прикладів подібної конструкції є поширені серед значної частини вітчизняного політичного істеблішменту уявлення про таку форму безпосередньої демократії, як загальнонаціональний (всеукраїнський) референдум. "Народовладдя – через референдуми" – проголошено, зокрема, у передвиборчій програмі нового Президента України В. Зеленського³. Відповідно до Конституції України референдум доволі часто подається як 'найвищий безпосередній вияв народовладдя', який може здійснюватись як за народною ініціативою (ч. 2 ст. 72), так і за призначенням Верховної Ради (п. 2 ч. 1 ст. 156) або Президента України (п. 6 ч. 1 ст. 106, ст. 156). При цьому на референдум, згідно з такими уявленнями, можуть бути винесені будь-які питання, окрім тих, щодо яких референдум не допускається (ст. 74), без їх попереднього обговорення представницькими органами державної влади, зокрема парламентом.

Переконливим підтвердженням подібних гіперболізованих уявлень про безпосереднє народовладдя може слугувати Закон України "Про всеукраїнський референдум" (далі – Закон), який, зрештою, після тривалого зволікання, був визнаний Конституційним Судом України (далі – КСУ) неконституційним⁴.

Незважаючи на те, що Європейська Комісія "За демократію через право" (Венеційська Комісія) у декількох своїх висновках, зокрема щодо законопроектів, підготовлених в Україні, спираючись на історичний досвід, задовго до прийняття цього Закону наголошувала на тому, що зловживання референдумами 'є слизькою стежкою': 'будь-яке розширення положень про проведення референдуму потребує особливої уваги' й 'особливого підходу', оскільки воно 'може бути небезпечним і таким, що підриває звичайне функціонування представницької демократії'⁵, у Законі проігноровані ці застереження авторитетної європейської інституції. Він був прийнятий без її попереднього висновку⁶ й орієнтований

² Й. Ізензее і П. Кірххоф, *Государственное право Германии, т 1* (пер с нем, Ин-т гос-ва и права РАН 1994) 48.

³ 'Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Володимира Зеленського' <<http://files.ze2019.com/assets/program.pdf>> (дата звернення: 15.09.2019).

⁴ Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. Книга 16: 2018 (Шевчук С відп ред, Ін Юре 2019) 355-72.

⁵ Opinion on the Draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009) CDL-AD(2009)024-e <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2009\)024-e&lang=EN](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2009)024-e&lang=EN)>.

⁶ Висновок щодо Закону № 5475 "Про всеукраїнський референдум" був ухвалений Венеційською Комісією лише 14–15 червня 2013 р., тобто тоді, коли Закон набрав чинності. У Висновку, зокрема, зазначалося, що деякі положення Закону 'виходять за межі встановленої конституційної норми

переважно на прийняття відповідних законопроектів, зокрема тих, що стосуються внесення змін до Конституції України, в обхід Верховної Ради України, що прямо суперечить розділу XIII Основного Закону України, на чому аргументовано акцентував КСУ.

Незважаючи на те, що рішення КСУ ґрунтувалося переважно на порушенні передбаченої Конституцією України процедури при розгляді й ухваленні Закону, а не на аналізі його змісту, в мотивувальній частині рішення КСУ наголосив на доволі важливих моментах, що мають принципове значення для з'ясування співвідношення верховенства права, безпосередньої та представницької демократії. Він зазначив, що 'народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади (зокрема прийняття Конституції. – М. К.), водночас перебуває у визначених Конституцією межах щодо порядку її здійснення'⁷. І хоча деякі судді КСУ висловили свою незгоду з цим положенням у своїх окремих думках, вважаючи, що право народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (ст. 5 Конституції України) не підлягає обмеженню будь-яким легітимним способом, а тому норми Конституції можуть бути реалізовані народом щодо здійснення своїх прав безпосередньо, тобто без участі представницьких органів, а отже, й без дотримання передбаченої Конституцією України процедури⁸, позиція КСУ у цьому аспекті, на нашу думку, є цілком обґрунтованою. Вона побудована на тому, що, по-перше, через референдум народ здійснює не якусь відокремлену від держави владу, а верховну, установчу державну владу. По-друге, він реалізує її не як абстрактна сукупність людей, а через громадян, які мають право голосу. По-третє, влада здійснюється народом у спосіб, формах і межах, визначених Конституцією України. Така позиція КСУ співзвучна з висловленою ще у ХІХ ст. німецьким юристом і політичним діячем, автором книги "Правова держава" О. Бером думкою, що суверен підпорядкований праву⁹. Її актуальність для сьогодення підтверджується Кодексом належної практики щодо референдумів (далі – Кодекс), ухваленим Радою з демократичних виборів на 19-му засіданні (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та Венеційською Комісією на 70-й пленарній сесії (Венеція,

та можуть мати наслідком політично мотивовані маніпуляції таким референдумом, а особливо стосовно змін Конституції в спосіб не передбачений її текстом'. Далі у Висновку наголошується, що 'уможливлення референдуму за народною ініціативою щодо нової Конституції або внесення конституційних змін <...> дозволить обійти вимогу щодо голосування кваліфікованою більшістю у Верховній Раді. На глибоке переконання Венеційської Комісії, це було б згубним для конституційної стабільності та легітимності в Україні'. Див.: Висновок щодо Закону України "Про всеукраїнський референдум" прийнятий Радою з демократичних виборів на її 45 засіданні (Венеція, 13 червня 2013 р.) та Венеційською Комісією на її 95-й Пленарній сесії (Венеція, 14-15 червня 2013 р.) пункти 16, 28 <<http://pravo.org.ua/img/books/files/1481814252r.pdf>> (дата звернення: 15.09.2019).

⁷ Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2018. Книга 16 (н 4) 364.

⁸ Там само 377-8, 383-4.

⁹ О Бähr, *Der Rechtsstaat: Einepublicistische Skizze* (1864) 12.

16–17 березня 2007 р.) на основі доповідей членів комісії П. ван Дейка (Нідерланди), Ф. Дюшера (Андорра), Дж. Малінверні (Швейцарія). У розділі III Кодексу “Спеціальні вимоги”, а також у Пояснювальній доповіді до нього, прийнятій названими органами у той самий період, зазначається, що до референдумів, як і до будь-якої іншої сфери, застосовується принцип верховенства права, який є однією з трьох опор ради Європи разом із демократією та правами людини. Принцип суверенітету народу дає змогу народу приймати рішення лише відповідно до права. Застосування референдумів повинно бути дозволеним тільки тоді, коли це передбачено конституцією або законом відповідно до конституції і при цьому повинні бути дотримані процедурні норми референдуму¹⁰. У зв’язку з цим слід погодитися з висновком сучасної німецької дослідниці принципів правової держави К. Соботи про те, що ‘право більш суверенне, ніж суверен’¹¹, якщо, звісно, не ототожнювати право з законом, що впливає як з Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина (ст. 20), так і з низки рішень Федеративного Конституційного Суду Німеччини.

Політичні настрої щодо нічим не обмеженого суверенітету народу на тлі нібито скомпрометованої Верховної Ради України нав’язні, очевидно, переконливою перемогою нового Президента України на нещодавніх президентських виборах (73 % голосів тих, хто взяв участь у виборах) та здобуттям монобільшості в Парламенті його партією на дострокових парламентських виборах, останнім часом в Україні помітно посилилися. Про це свідчать не лише окремі висловлювання провідних політиків “з новим обличчям”, а й деякі ініціативи нової влади щодо внесення змін до Конституції України, зокрема законопроекти “Про внесення змін до ст. 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)” (№ 1015), “Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)” (№ 1017) та ін.

Не заперечуючи проти того, що вирішення питань про народні законодавчі ініціативи та їхню обов’язковість, як і про кількість депутатів парламенту, є політичним вибором кожної країни, на чому, знову-таки, наголошувала у своїх висновках Венеційська Комісія, водночас не слід ігнорувати європейський та світовий досвід їхнього розв’язання.

Вітчизняні політики, політологи, а іноді й юристи, обґрунтовуючи доцільність розширення форм безпосередньої демократії в Україні, час-то посилаються на досвід Швейцарії. Дійсно, її можна вважати взірцем

¹⁰ *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи* (пер з англ, Логос 2009) 284-5.

¹¹ К Собота, *Принцип правової держави* (пер з нім, Ваіте 2013) 393.

безпосереднього народовладдя на європейському континенті. Швейцарія посідає перше місце за кількістю проведених референдумів, які, щоправда, відбуваються переважно на рівні кантонів, доволі успішно функціонують у ній інші форми безпосередньої демократії, зокрема інститут народної законодавчої ініціативи, спрямований як на повний, так і на частковий перегляд конституції. Проте жодна з цих форм безпосередньої демократії не абсолютизується. Принцип поєднання безпосередньої та представницької демократії здійснюється у Швейцарії неухильно та послідовно. Без участі парламенту – Федеральних зборів – реалізація жодної народної законодавчої ініціативи неможлива.

Так, відповідно до ст. 139 Конституції Швейцарії народна законодавча ініціатива щодо внесення змін до неї може бути визнана Федеральними зборами повністю або частково недійсною, якщо вона не дотримується єдності форми та змісту чи суперечить нормам міжнародного права. У разі, якщо Федеральні збори схвалюють народну ініціативу, вони готують законопроект та виносять його на голосування країни та кантонів. Якщо ж Федеральні збори відхиляють народну законодавчу ініціативу, то виносять це рішення на всенародне голосування, яке вирішує його подальшу долю. У разі прийняття народом позитивного рішення вони розробляють законопроект відповідно до вимог народної законодавчої ініціативи. Якщо ж народна ініціатива пропонує власний законопроект, з яким Федеральні збори не згодні, вони можуть поставити на всенародне голосування свій альтернативний проект.

Як видно з викладеного, одна з фундаментальних вимог верховенства права – принцип пропорційності – у Конституції Швейцарії не зводиться до класичного збалансування публічних інтересів та інтересів окремих індивідів у разі виникнення соціально необхідних і допустимих у демократичному суспільстві потреб в обмеженні прав і свобод людини (хоча у швейцарському Основному законі є формулювання, які заслуговують на увагу, ба більше, рецепцію при внесенні змін до Конституції України), а поширюється на багато інших відносин, зокрема й на відносини збалансованості безпосередньої та представницької форм демократії. Це цілком відповідає сучасним європейським і міжнародним стандартам, відповідно до яких використання безпосередньої демократії ізольовано від представницької (в обхід парламенту) вважається недемократичним шляхом¹².

У контексті надмірного захоплення безпосередніми формами демократії завдяки зниженню ролі парламентаризму в житті українського суспільства й ухваленні суспільно важливих рішень слід, на нашу дум-

¹² Див.: Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права (н 10) 278-9, 288.

ку, розглядати також законопроект про скорочення кількості народних депутатів України з 450 до 300. При встановленні передбаченого Конституцією України кількісного складу Верховної Ради України розробники її проєктів (у складі яких був автор цих рядків) брали до уваги існуючий у європейських та інших країнах принцип пропорційного співвідношення (кореляції) кількості народних депутатів парламенту до кількості населення країни (приблизно один депутат на 100 тис. населення). На той час (1991–1996 рр.) така пропорція була загалом дотримана, хоча порівняно з іншими постсоціалістичними європейськими країнами (наприклад, Польщею, Чехією, Румунією, Болгарією) навіть тоді виглядала дещо заниженою.

Один з основних аргументів нинішнього керівництва країни на користь необхідності скорочення кількості народних депутатів полягає у тому, що за час після прийняття Конституції України кількість населення значно зменшилася. Не піддаючи сумніву цього тривожного для країни демографічного факту, слід зауважити, що таке зменшення все ж, очевидно, не корелює з пропонованим різким скороченням кількості народних обранців. Тим більше сумнівів для цього виникає у зв'язку з тим, що черговий перепис населення після тривалої перерви лише планується. Чи не станеться так, що після його завершення пропорційне співвідношення кількості депутатів парламенту до кількості населення в Україні буде найнижчим в Європі? Зазвичай це оцінюється як ознака авторитарних тенденцій у країні.

Що стосується аргументів фінансово-економічного характеру – економії державних (бюджетних) коштів, то вони для розвитку парламентаризму в Україні також виглядають надто вразливими, хоча значною частиною населення сприймаються з захопленням. Логіка у цих людей банально проста: чим менше депутатів – “дармоїдів”, тим краще для платників податків. Те, що парламентаризм (навіть недосконалий, яким він сьогодні є в Україні) – це одна з найважливіших цінностей демократичного суспільства й сучасного конституціоналізму, вимірювати яку виключно матеріально-затратними категоріями неприпустимо; що зі скороченням депутатського корпусу можливості для громадян України мати своїх представників у парламенті, а отже, вирішувати нагальні для них проблеми в межах парламентської демократії та правової процедури, а не на вулиці, звужуються, для таких людей байдуже. Чи потрібно будь-якій професійній і відповідальній владі орієнтуватися на цю, хай навіть переважаючу частину населення¹³, яка мало розуміється на теорії

¹³ За результатами соціологічного опитування, на яке посилається голова Верховної Ради України Д. Розумков, скорочення чисельності депутатів нібито підтримує 92 % громадян України. Для виправдання пропонованого його ініціатори можуть посылатися не тільки на результати соціологічних

Микола Козюбра

парламентаризму, питання риторичне. На жаль, популізм завжди був і залишається одним із найнебезпечніших викликів (загроз) демократії. Як зазначає американська дослідниця цього явища Н. Урбінаті у своїй праці з промовистою назвою “Спотворена демократія. Думка, істина і народ”:

Популізм перетворився із руху на форму управління державною владою, йому потрібна органічно поляризуюча ідеологія і лідер, який бажає перетворити народне незадоволення та протести на стратегію мобілізації мас заради завоювання демократичного уряду¹⁴.

Маючи тенденцію до поширення навіть у країнах з усталеними демократичними традиціями, тим на сприятливіший ґрунт популізм спирається в Україні з її доведеним до відчаю незадоволенням кланово-олігархічною системою влади, тотальною корупцією та одним із найнижчих в Європі рівнем матеріального добробуту населенням.

Утім, проблеми парламентаризму, як і більшість інших складних проблем державотворчого характеру, має вирішувати не так народ, як професіонали, на чому ще два століття тому наголошував видатний німецький філософ Г. Гегель. Це стосується як зазначених, так і деяких інших, таких же популістських законопроектів про внесення змін до Конституції України, що безпосередньо стосуються парламентаризму, ініційованих як попередньою, так і теперішньою владою – про скасування депутатської недоторканності (імунітету), яка у тому чи іншому вигляді існує практично в усіх європейських країнах і розглядається не як привілей депутата парламенту, а як одна з гарантій парламентаризму; про фактичне запровадження в Україні імперативного мандата, який

опитувань в Україні, а й на подібні приклади в окремих європейських країнах. Так, 8 жовтня 2019 р. парламент Італії ухвалив законопроект про внесення змін до Конституції Італійської Республіки, який передбачає скорочення кількості членів нижньої палати парламенту Італії (Палати депутатів) з 630 до 400 осіб, а верхньої палати (Сенату) – з 315 до 200 осіб. Загальна кількість депутатів в обох палатах має скоротитися з 945 до 600 парламентарів.

На перший погляд цей приклад виглядає переконливим. Проте за більш глибокого ознайомлення з ним не важко дійти висновку, що проведення паралелей між ним і українською ситуацією не зовсім коректне. По-перше, за чисельністю депутатського корпусу італійський парламент займає друге місце в Європі після парламенту Великої Британії. По-друге, його конституційний склад суттєво (майже на 30 %) перевищував співвідношення між депутатським корпусом парламенту і чисельністю населення, яка на початку 90-х років минулого століття становила близько 58 млн осіб. По-третє, майбутній кількісний склад парламенту Італії не порушує вказаної європейської традиції, тобто корелює з нинішньою чисельністю населення. Нарешті, по-четверте, і чи не найпоказовіше, ініціатором внесення змін до італійської Конституції щодо скорочення депутатського корпусу стала лівопопулістська партія “Рух п’яти зірок”, яка нині становить ядро правлячої коаліції в парламенті Італії. Тому оцінка її лідером голосування за законопроект як “великої перемоги італійського народу” цілком прогнозована. Гасла “воля народу” і “народовладдя”, як зазначалося, використовуються популістами не лише в Україні.

¹⁴ Н. Урбінаті, *Искаженная демократия. Мнение, истина и народ* (пер с англ, Изд-во Института Гайдара 2016) 251.

взагалі несумісний із природою парламентаризму і в багатьох країнах прямо заборонений конституцією, та ін.

Як не прикро, але всі названі законопроекти не стали предметом обговорення не тільки в експертних колах відповідних інститутів громадянського суспільства, які набагато професійніше і виваженіше підходять до їхнього вирішення порівняно зі звичайними громадянами, а й навіть створеною при Президентові України Комісією з питань правової реформи, зокрема її Робочою групою з підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, до складу якої входить також автор цієї статті.

Законопроекти про внесення змін до Основного Закону України приймалися Верховною Радою України поспіхом, без дотримання передбаченої Конституцією процедури і норм Регламенту. Особливо демонстративно й зухвало це відбувалося при ухваленні у першому та другому читаннях Закону України “Про внесення змін до ст. 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України” (№ 7203). Маніпулюючи положеннями ст. 155 Конституції України, відповідно до якої

законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I “Загальні засади”, розділу III “Вибори. Референдум” і розділу XIII “Внесення змін до Конституції України”, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менше як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України¹⁵.

Депутати IX скликання всупереч ч. 3 ст. 82 та частинам 1 і 2 ст. 83 Конституції України штучно “створили” дві чергові сесії, перша з яких 29 серпня 2019 р. тривала один день, а друга почалася буквально через два дні. На “першій черговій сесії” названий законопроект був попередньо схвалений, а в перший же день “наступної чергової сесії” 3 вересня 2019 р. був прийнятий остаточно. Йдеться не просто про порушення конституційної процедури, що для українського парламенту стало вже звичним явищем, а про свідоме спотворення (вихолощування) сутності закладеного у ст. 155 Основного Закону України положення. Адже розведення у часі двох читань законопроектів про внесення змін до Конституції має глибокий смисл, його метою є саме попередження поспішних, невважених і безвідповідальних змін до Основного Закону, що є гарантією його передбачуваності і стабільності. Інакше кажучи, народні депутати

¹⁵ Конституція України (н 1).

повинні мати можливість не тільки ознайомитися, а й всебічно осмислити запропоновані зміни, зважити ризики, які можуть настати внаслідок таких змін та запропонувати механізми їх попередження. Це одна з головних вимог верховенства права – принципу правової визначеності.

Невипадково конституції більшості держав, зокрема й пострадянських, встановлюють доволі тривалі терміни між першими і наступними читаннями законопроектів про внесення змін до конституції, незалежно від того, прив'язані вони до чергових сесій парламенту, чи ні. Так, відповідно до ст. 163 Конституції Естонії законопроект про зміну Конституції розглядається парламентом – Державними Зборами у три читання, причому між першим і другим читанням повинна бути перерва не менше ніж три місяці, а між другим і третім – не менше одного місяця. Згідно зі ст. 148 Конституції Литви голосування щодо поправок до Конституції має проводитися у Сеймі (парламент Литовської Республіки. – М. К.) двічі. Між цими голосуваннями повинна бути не менш як тримісячна перерва.

Дотримання відповідних часових параметрів між першим і другим читанням законопроектів про внесення змін до Конституції України тим паче необхідне для вітчизняних парламентарів, переважна більшість яких стали народними депутатами вперше і не мають ні належної фахової підготовки, ні досвіду у вирішенні таких відповідальних питань, як зміна Конституції.

Складається враження, що нинішня українська влада у ставленні до Конституції України мало чим відрізняється від попередніх. Як і її попередники, вона розпочала свою діяльність із чергової “конституціонади” – намагання підлаштувати текст Основного Закону під своє, власне її бачення, створюючи для цього відповідні дорадчі органи при Президентові України, назви яких змінюються – конституційна рада, конституційна асамблея, конституційна комісія, робоча група з підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції, а сутність (мета) залишається незмінною – створити видимість залучення до процесу внесення змін до Основного Закону широкого кола науковців і представників громадськості. Насправді ж, як підтверджує власний досвід участі у таких органах автора цієї статті, вони виконували і продовжують виконувати переважно “декоративну” функцію. Законопроекти про внесення змін до Конституції України готувалися (за незначними винятками) і продовжують готуватися не у вказаних дорадчих органах, а у владних кабінетах. Зауваження фахівців, незважаючи на їхню аргументованість, здебільшого не беруться до уваги.

Після внесення до Верховної Ради України низки законопроектів щодо змін до Конституції України в оточенні влади та близьких до неї

політичних колах поновилися розмови про доцільність прийняття нової Конституції. Причому, за висловлюванням деяких політичних експертів і журналістів, вона має базуватися на нових конституційних цінностях. Такі висловлювання обумовлені, на нашу думку, або непрофесіоналізмом – незнанням конституційних процесів, які відбуваються у сучасному світі, або ж тим же популізмом.

Базові цінності, на яких ґрунтуються тексти конституцій усіх сучасних демократичних держав, – це надбання багатовікової історії розвитку конституціоналізму, творчих зусиль мислителів різних часів і народів. Тому будь-яка конституція, якщо вона не є формальною, тобто такою, що виправдовує систему необмеженої і неконтрольованої влади, властивої реакційним диктаторським режимам, не може нехтувати цими цінностями. Історичний досвід переконує, що цілковите ігнорування здобутків людської цивілізації у сфері конституціоналізму неминуче призводить до ізоляції таких режимів, а зрештою – до їх політичного банкрутства.

Зважаючи на те, що сучасні конституції не тільки європейських, а й інших країн все послідовніше орієнтуються на базові цінності конституціоналізму, вони дедалі помітніше інтернаціоналізуються, можна навіть сказати, стандартизуються. Не є винятком і Конституція України.

У ній отримали закріплення всі основні цінності конституціоналізму, які сучасні відомі фахівці з конституційного права відносять до його принципів-складових¹⁶:

- визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності і безпеки найвищою цінністю, а прав і свобод людини невідчужуваними, такими, що визначають зміст і спрямованість діяльності держави (статті 3, 21 та ін.) та їх гарантованості;
- принцип народного суверенітету (ст. 5);
- принцип представницького правління через народне волевиявлення (статті 5, 69 та ін.);
- принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6);
- принцип верховенства права (ст. 8);
- принцип найвищої юридичної сили Конституції України та прямої дії її норм (ст. 8);
- принцип судового конституційного контролю за дотриманням Конституції України (ст. 147 – стара редакція);
- принцип незалежності суду і суддів (ст. 126 – стара редакція);

¹⁶ L Henkin, 'A New Birth of Constitutionalism: Genetic Influences and Genetic Defects' (1992) 14 *Cardozo Law Review* 533. Див. також: П Стецюк, *Основи теорії конституції та конституціоналізму* (Астролябія 2003) 63-4.

Микола Козюбра

– принцип внесення змін до Конституції України лише на основі визначеної нею процедури (розділ XIII) та ін.¹⁷

Та й, власне, українських цінностей – незалежності України, її територіальної цілісності, української мови, традицій і культури тощо – Конституція України не обходить.

Тому цілком логічно, що текст Конституції України був позитивно оцінений Радою Європи та її структурами, зокрема Венеційською Комісією, а також зарубіжними експертами.

Це, звісно, не означає, що Основний Закон України зовсім позбавлений вад. Бездоганих, ідеальних текстів конституцій у світі не існує; не є таким також текст Конституції України. На окремих її положеннях відчувається відбиток попередньої радянської епохи, що в умовах пошуку компромісів між ідеологічно різноспрямованими, часом діаметрально протилежними політичними силами, очевидно, було неминучим; деякі конституційні формулювання вразливі з погляду юридичної техніки; інколи виникає потреба у приведенні конституційних положень у відповідність до розвитку конкретно-історичних умов функціонування суспільства, а також взятими на себе Україною міжнародними зобов'язаннями тощо. З огляду на це зміни до Конституції України не тільки можливі, а й часом необхідні. Проте вони не повинні ставати самоціллю, а їх внесення не перетворюватися у реформаторський “конституційний бум” чи перманентну “конституціонаду”.

Навіть якщо зміни до тексту Основного Закону вносяться з благородними намірами – його поліпшення, помилково вважати, що такі зміни стануть запорукою швидких позитивних змін в українському суспільстві, а тим паче панацеєю від усіх існуючих у ньому негараздів. Конституційний ідеалізм, тобто схильність до перебільшення значення певних конституційних формулювань чи нововведень, приписування їм здатності радикально змінювати ситуацію в країні, безвідносно до готовності суспільства загалом й особливо його політичних еліт до таких змін, як і традиційний, на жаль, для України правовий, зокрема конституційний, нігілізм – неповажне ставлення до права, закону й Конституції, незважаючи на їхню, здавалося б, різновекторну спрямованість, насправді є двома сторонами “однієї медалі” – дефіциту політичної і правової культури, деформованої правосвідомості й непрофесіоналізму, який інколи межує з дилетантством.

Конституція – це хоч і надзвичайно важливий, необхідний атрибут конституціоналізму, проте лише засіб для його утвердження. Конституціоналізм стає реально функціонуючим, коли цінності й положення

www.pravoua.com.ua

¹⁷ Конституція України (н 1).

Конституції послідовно та неухильно реалізуються у практичній діяльності органів публічної влади та їхніх посадових осіб, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій, зрештою – у поведінці громадян, тобто тоді, коли встановлюється міцний конституційний правопорядок. Саме на цьому функціональному рівні на долю українського конституціоналізму випало найбільше випробувань за роки незалежності. Їхні причини доволі різні: одні мають глибокі корені у складній, суперечливій і нерідко драматичній вітчизняній історії, другі, хоч і пов'язані з першими, обумовлені переважно сучасними суб'єктивними чинниками.

Та все ж найважливішою причиною випробувань, а часом і справжніх потрясінь вітчизняного конституціоналізму, є хронічна хвороба – правовий і, зокрема, конституційний нігілізм. Його корені в Україні доволі міцні, вони не обмежуються радянським періодом вітчизняної історії, а сягають глибини віків. Їх слід, очевидно, шукати ще в ранньому Середньовіччя, зокрема в такому явищі, як візантизм.

Однією з його характерних рис у сфері права є здатність створювати видимість сприйняття всього величного і престижного, що нагромаджено європейською цивілізацією у цій сфері (прикладом можуть бути ті самі цінності, закріплені Конституцією України), водночас відкриваючи простір владі азіатського типу з притаманними їй способами владарювання: інтригами, “підкилимною” боротьбою еліт, яка ніяк не сприяє ухваленню зважених рішень¹⁸, застосуванням методу війни проти непокірних, неправдою і фальсифікаціями. Проявів “візантизму” у сучасній вітчизняній конституційній практиці можна навести безліч – від маніпуляцій із текстом Основного Закону Верховною Радою України і КСУ, постійного порушення конституційної процедури під час розгляду й ухвалення законопроектів, до “підкилимних” торгів і домовленостей, що межують з корупцією у вищих ешелонах влади (свіжий приклад – “збирання” у Верховній Раді України 300 голосів для звільнення усіх членів Центральної виборчої комісії) і “вибіркового правосуддя”. Прикро, але цю ж “візантійську” традицію продовжує нова українська влада. Принаймні, перші її кроки дають підстави це констатувати.

Висновки. Отже, основні зусилля, спрямовані на утвердження конституціоналізму й конституційного правопорядку в Україні, мають бути зосереджені саме на неухильному виконанні Основного Закону. Для цього потрібні не декларації та продиктовані популізмом зміни до нього, а тверда державна воля, розрахована не на миттєві результати, а на

¹⁸ В Портников, ‘Професіонали ніколи не домовляться з дилетантами’ (*Espresso.TV*, 23.09.2019) <https://espresso.tv/article/2019/09/23/vitaliy_portnykov_profesionaly_nikoly_ne_domovlyatsya_z_dyletantamy> (дата звернення: 15.09.2019).

кропітку, послідовну і довготривалу роботу. І починати її необхідно з рішучого викорінення правового, зокрема й конституційного нігілізму в органах влади, підвищення рівня правової культури, професіоналізму та стилю мислення їхніх посадових осіб.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Bähr, *Der Rechtsstaat: Eine publicistische Skizze* (1864) (in German).
2. Stetsiuk P, *Osnovy teorii konstytutsii ta konstytutsionalizmu [Fundamentals of the Theory of Constitution and Constitutionalism]* (Astroliabia 2003) (in Ukrainian).

Edited and translated books

3. Izenzee J i Kirhhof P, *Gosudarstvennoe pravo Germanii, m 1 [Constitutional Law of Germany]* (per s nem, In-t gos-va i prava RAN 1994) (in Russian).
4. *Konstytutsiyni Sud Ukrainy. Rishennia. Vysnovky. Knyha 16: 2018 [Constitutional Court of Ukraine. Decisions. Conclusions. Book 16: 2018]* (Shevchuk S vidp red, In Yure 2019) (in Ukrainian).
5. Sobota K, *Pryntsyp pravnoi derzhavy [Principle of the Rule of Law State]* (perekl z nim, Baite 2013) (in Ukrainian).
6. Urbinati N, *Iskazhennaja demokratija. Mnenie, istina i narod [Distorted Democracy. Opinion, Truth and the People]* (per s angl, Izd-vo Instituta Gajdara 2016) (in Russian).
7. *Yevropeyskiyi demokratychnyi dorobok u haluzi vyborchoho prava: materialy Venetsianskoi Komisii, Parlamentskoi Asamblei, Komitetu Ministriv, Konhresu mistsevykh i rehionalnykh vlad Rady Yevropy [European Democratic Experience Relating to Electoral Law: Proceedings of the Venice Commission, the Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers, the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe]* (per z anhl, Lohos 2009) (in Ukrainian).

Journal articles

8. Henkin L, 'A New Birth of Constitutionalism: Genetic Influences and Genetic Defects' (1992) 14 *Cardozo Law Review* 533 (in English).

Websites

9. 'Peredvyborcha prohrama kandydata na post Prezydenta Ukrainy Volodymyra Zelenskoho' ['Election Program of the Candidate for the President of Ukraine Volodymyr Zelenskyi'] <<http://files.ze2019.com/assets/program.pdf>> (accessed: 15.09.2019) (in Ukrainian).
10. Portnykov V, 'Profesionaly nikoly ne domovliatsia z dyletantamy' ['Professionals Will Never Agree with Dilettantes'] (*Espresso.TV*, 23.09.2019) <https://espresso.tv/article/2019/09/23/vitaliy_portnykov_profesionaly_nikoly_ne_domovlyatsya_z_dyletantamy> (accessed: 15.09.2019) (in Ukrainian).

Mykola Koziubra

INTERRELATIONSHIPS BETWEEN DEMOCRACY,
PARLIAMENTARISM AND THE RULE OF LAW:
THE EUROPEAN STANDARDS AND TODAY'S UKRAINIAN REALITIES

ABSTRACT. Based on the analysis of today's national constitutional and legislative practice and foreign experience, the article highlights the indivisible interrelationships between democracy, popular sovereignty and such related concepts as State's power, parliamentarism and the rule of law. In this context, the author makes a critical assessment of the draft laws adopted by the new Ukrainian government concerning amendments to the Constitution of Ukraine. Resting upon the European and international standards and the practice of constitutional regulation of interrelationships between democracy and parliamentarism in foreign countries, the author soundly argues that a number of amendments proposed by the new Government to the Fundamental Law of Ukraine do not comply (are inconsistent) with the rule of law principle, particularly, with such its fundamental components as requirements to the balance of direct and representative democracy and legal certainty.

It is argued that the people as the bearer of sovereignty and the only source of power in Ukraine are subject to the rule of law principle, and any of their decisions should be taken in strict accordance with its requirements, in particular, the principles and provisions of the Constitution of Ukraine.

In this regard, the author specially emphasizes the need for a professionally balanced and responsible attitude to amendments to the Fundamental Law of Ukraine. Without denying certain shortcomings of its text and the possibility (expediency) of eliminating them, the author at the same time emphasizes that the Constitution of Ukraine accumulates all of the basic values of constitutionalism built up on the centuries-old period of its development. Therefore, attempts of each new government to adjust the Constitution's text to its own vision are nothing else but manifestations, on the one hand, of constitutional idealism, i.e., an inclination to believe that constitutional innovation is able of radically changing the situation in the country regardless of the readiness to such changes on the part of society in general and political elites in particular, and on the other hand – of constitutional nihilism which is, unfortunately, traditional of them – a disrespectful attitude to law, legislation and the Constitution of Ukraine.

Despite their seemingly multi-vector orientation, these are the sides of the “same coin” – lacking political and legal culture, distorted legal consciousness and unprofessionalism which sometimes borders on dilettantism.

KEYWORDS: popular sovereignty; representative democracy; balance of democracy forms; legal certainty; constitutional idealism; constitutional nihilism; professionalism; populism.