

УДК 342.41

Волковецька Світлана Василівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри соціальних комунікацій та права
Івано-Франківського національного технічного
університету нафти і газу



ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовані тенденції розвитку процесів конституціоналізму та законотворчості в сучасних умовах під впливом останніх революційних подій в Україні. Значна увага приділена очікуванням суспільства, щодо його подальшого розвитку, усунення негативних явищ минулого періоду. Акцентується на необхідності законодавчого забезпечення виконання конституційних норм, децентралізації влади, забезпечення оборони та національної безпеки, недопущення узурпації влади, проведення кадрової реформи у всіх гілках влади, забезпечення єдності державної політики України.

Ключові слова: конституційний процес, держава, очікування суспільства, виконання законів, децентралізація, безпека, кадрова реформа.

Постановка проблеми. Революційні події в Україні в кінці 2013 – на початку 2014 років наклали свій відбиток на конституційний процес та законотворчість української держави. Українське суспільство своєю активною позицією в різний спосіб сформулювало бачення майбутнього розвитку України. Очевидно, що цей процес і окремі його елементи потребують законодавчого врегулювання і вдосконалення Конституції України.

У статті зроблена спроба прогнозування конституційного процесу на основі тенденцій очікування суспільства, в чому і полягає її актуальність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Робота виконана шляхом опрацювання публікацій (В. Василенко, С. Головатий, В. Колесник, Ю. Кириченко та ін.), нормативно-правових актів у сфері державного управління, рішень Конституційного Суду України, законодавчих актів, аналізу політичних матеріалів в засобах масової інформації.

Постановка завдання. Метою нашого дослідження є визначення тенденцій в розвитку процесів конституціоналізму та законотворчості в сучасних умовах в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Суттєвим впливом на розвиток конституційного процесу в Україні можна вважати активну динаміку політичних подій, які особливо проявилися в ході Євромайдану. Очевидно, що це був всенародний Рух опору діючому тоді режиму, спрямований проти узурпації влади президентом Януковичем та його найближчим оточенням. З кожним місяцем його правління ставало зрозумілим, що надмірне зосередження президентської влади нівелює демократичні засади держави, руйнує противаги для виконавчої влади, такі як незалежне законодавство та судочинство. Фактично країна скотилася до авторитарної форми правління, де корупція зайняла небачені досі масштаби. Державні структури замість обслуговування народних інтересів України працювали на інтереси кланів, груп людей, коло яких постійно звужувалося до такого поняття, як «сім'я». Інтереси «сім'ї» все більше розходились з



інтересами абсолютної більшості українського народу. Курс на реформи проголошувався, але здійснювався в окремих елементах, які мали більш формальний характер. Оголошений євроінтеграційний напрям внутрішньої і зовнішньої політики був різко змінений на протилежний, що стало безпосереднім приводом для організації Євромайдану. Над Україною висіла явна загроза часткового, а відтак повного входження в орбіту імперських інтересів Росії.

На тлі цих революційних процесів складалося нове уявлення українських еліт стосовно майбутніх змін державного устрою, які мали би бути відображені у змінах до Конституції України. На цьому фоні діяльність Конституційної Асамблеї (далі – КА) під керівництвом першого Президента України Л. Кравчука, утворена указом В. Януковича, явно відійшла на задній план. Її завданням була розробка проекту нової Конституції України. Сам по собі цей факт міг означати те, що влада визнавала діючу Конституцію недосконалою в такій мірі, що її треба змінювати, або, що це був політичний хід влади, який мав на меті спрямувати громадську думку на вирішення проблеми, яка не є першочерговою і актуальною для суспільства, але зможе відволікти увагу громадськості від справді насущних проблем [1]. Відповідь на цю дилему стала очевидною сьогодні. Конституційна Асамблея повинна була б акумулювати і відобразити напрацьовані зміни у відповідних пропозиціях до Конституції України. Але цього, як ми знаємо, не сталося. Для тодішньої влади адекватне відображення настроїв і інтересів народу було не сприятливе, в умовах авторитарного режиму Януковича продуктивна робота КА була неможливою. Тепер стало очевидним, що Конституційна Асамблея за задумом її авторів мала бути ширмою для імітації діяльності в напрямі змін до Конституції. Тому ми і не побачили конкретних вагомих результатів її роботи, не дивлячись на присутність в її складі авторитетних учених та керівництво нею першого Президента України.

Однак, сказане вище зовсім не означає, що конституційний процес в Україні припинився. Скоріше навпаки він набрав інших, практичних та конкретних форм уподібнюючись при цьому до конституціоналізму західних демократій. Як ми знаємо, в західних демократіях процеси законотворчості та конституціоналізму проходили інакше, ніж в Україні [6]. Конституція 1996 року, яка визрівала так довго, починаючи з проголошення Незалежності 1991 року, взяла за зразок конституції західних демократій. При цьому Україна не пройшла відповідний шлях розвитку суспільства і його щодо прийняття і дієвості демократичних норм, які закладені в Конституції. За визнанням українських та зарубіжних експертів конституційного права Конституція містила в собі основні положення демократії в сучасному розумінні цього слова. Українська держава за цією Конституцією є республікою з президентсько-парламентською формою правління з широкими правами і свободами її громадян [1]. Для спеціалістів та мислячих людей стало зрозуміло, де є корінь проблеми. Стало очевидним, що основна проблема не в тому, що Конституція погана, а в тому, що вона не виконується. А не виконується тому, що суспільство, яке мало ще явні ознаки тоталітарного минулого, не сприймало конституційні норми, як вищий імператив, як норму поведінки для кожного громадянина, починаючи з вищих посадових осіб.

Тому є підстави говорити про певну «штучність», як ознаку конституційного процесу в Україні, продиктовану бажанням досягти демократії в той час, коли суспільство до неї ще не дозріло. Цим можна пояснити і ілюзії багатьох впливових людей стосовно того, що змінивши Конституцію і знайшовши оптимальний варіант, можна досягти позитивного результату. Ці ілюзії власне і спричинилися до різких змін форм правління українською державою. Багатьом здавалося, що варто змінити президентсько-



парламентську на парламентсько-президентську республіку і в суспільстві запанує порядок і буде забезпечено прогрес. Насправді цього не сталося. Фактом є те, що конституційна реформа 2004 року розбалансувала всю систему державної влади і привела в широких масштабах до правового хаосу, безвідповідальності, ще більшого поширення корупції. Важко сказати, яка політична сила відповідала за стан справ в державі. Тим більше, що Україна, як і увесь світ знаходилася в умовах світової економічної кризи, що вимагало максимальної консолідації суспільства і в першу чергу провідних політичних сил. Як відомо, діючі конституційні положення передбачають формування основними політичними силами законодавчої влади (Верховної Ради), виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів і навіть судової влади, яка повинна бути арбітром в суспільстві. Практично маємо ситуацію, коли повноваження різних державних органів розмежовані абсолютно недостатньо. З іншого боку в державних структурах відображені не стільки інтереси народу, скільки інтереси декількох політичних груп за якими стоїть крупний олігархічний капітал.

Практика державного будівництва в Україні показала, що найважливішим є не те, що написано в Конституції, в тому числі і стосовно державного устрою, форми правління, гарантій демократії і т. п., а те, як виконуються положення Конституції. Свого часу президента Польщі О. Квасневського запитали, яка форма правління для України є найкращою: президентська, парламентська, президентсько-парламентська чи парламентсько-президентська. Він відповів, що в різних країнах успішними є різні форми правління і що в Україні може бути прийнята одна із них. При цьому дав зрозуміти, що форма правління, як і інші конституційні положення є інструментом, засобом, а не метою. Важливо щоб цей засіб, інструмент сприйнявся суспільством, та став невід'ємною частиною його життя. Повертаючись до питання подальшого конституційного реформування найперше варто проаналізувати, як в реальному житті забезпечується виконання діючої Конституції чи використаний потенціал Основного закону і наскільки. В Конституції України найширше визначені права та свободи людини, громадянина, які відповідають європейським стандартам. З певністю можна стверджувати що її потенціал на сьогодні є нереалізованим значною мірою, починаючи із загальних принципів, визначених статтями 1, 3, 6, 8, 10 [2] і закінчуючи законами, які повинні бути прийняті у відповідності з Конституцією. Досі не прийнято закон про тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України, що не сприяє ефективності парламентського контролю, але і фактично, унеможливує застосування на практиці інституту імпічменту. В нинішній редакції Закон «Про Рахункову палату» не може забезпечити ефективне виконання тих завдань, які визначено статтею 98 Конституції України [2].

Засади побудови системи центральних органів виконавчої влади, їх функції та повноваження, внутрішня організація визначаються підзаконними актами, що не відповідає частині другій статті 19 Конституції України [2]. Закон «Про судоустрій і статус суддів» [2] в існуючій редакції не в повній мірі забезпечує принцип незалежності суддів, закріплений в статтях 126, 129 Конституції України [2]. Європейська комісія «За демократію через право» висунула 28 зауважень до Закону, хоча відомо, що тільки незалежна та ефективна судова гілка влади може забезпечити реалізацію загальних засад Конституції, зокрема, принципів поділу влади, верховенства права. Кримінально-процесуальний Кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення в багатьох своїх положеннях не сприяють втіленню в життя конституційних засад судочинства. Наявні розбіжності між практикою та змістом положень (Розділу II Конституції України) існують в сфері забезпечення і захисту конституційних прав особи.



Яскравим прикладом невиконання Конституції України є недотримання ст. 10 про те, що єдиною державною мовою в Україні є українська мова. В той же час державні службовці найвищого рівня, депутати Верховної Ради, судді, працівники правоохоронних структур на практиці часто послуговуються недержавною мовою. Цьому сприяє на нашу думку явно антиукраїнський закон «Про засади мовної політики в Україні» [4], який окрім іншого несе в собі загрози дестабілізації, розділяючи громади за мовною ознакою.

Іншим достатньо показовим прикладом порушення конституційних процедур було прийняття та підписання Закону «Про Всеукраїнський референдум» [3]. Цей закон передбачає винесення на референдум дуже широкого кола питань в тому числі і Конституції України без відповідного рішення Верховної Ради. При цьому результати референдуму є вищими нормами прямої дії, що підлягають впровадженню в життя. Видається очевидним явне порушення діючої Конституції, яка передбачає компетенцію Верховної Ради щодо її змін ст. 85 Конституції. На той час були явні загрози того, що референдум може бути використаний, як неконституційний інструмент для прийняття такого варіанту Конституції, який суперечить інтересам народу, але забезпечить продовження панування кланової олігархії в Україні. На щастя, політичний режим В. Януковича відійшов у політичне небуття. Однак ці та низка інших питань загальнодержавного значення потребують ретельного законодавчого врегулювання.

Але все це разом означає, що яка б не була Конституція, не варто плекати великих ілюзій щодо негайних результатів при внесенні нових чергових змін. Не потребувала кардинальних змін Конституція і в контексті існуючих зобов'язань України перед Радою Європи та в рамках співпраці України з ЄС. Окремими винятками з цієї тези можуть бути ті положення Конституції, які визначають засади адміністративного поділу, місцевого самоврядування та деякі інші. Але для цього не було жодної потреби створювати нову Конституцію, з новими «об'єктивними» та всенародними механізмами її прийняття. Слід просто внести відповідні зміни до діючої Конституції в спосіб, передбачений Конституцією України.

Суттєвою рисою конституційного процесу в Україні на сьогоднішньому етапі є вплив громадськості, а в ширшому розумінні – вплив народу. Україна породила феномен у світовій політиці – Майдан, як спосіб волевиявлення народу і продемонструвала це тричі: в 1990-1991 рр., 2004 р., 2013 – 2014 рр.. Склалася ситуація, коли будь-яка влада не може ухвалити більш-менш вагомого рішення, яке би суперечило інтересам широкої громадськості, а значить і інтересам народу. Таким чином, влада перестає бути способом заробляння грошей, збільшенням капіталів чи реалізації корупційних схем. Власне кажучи Україна тільки тепер виходить на дорогу справжньої демократії (народовладдя), що передбачає діяльність влади в інтересах народу та широку участь народних мас у формуванні та здійсненні влади.

На нашу думку, Україна тільки тепер через проби і помилки, протягом більш, як 20 років свого існування, як незалежної держави, виходить на дорогу, яку пройшли західні демократії в напрямі законодавчого та конституційного оформлення держави. Як засвідчує історія західних країн, в їх суспільствах законодавчо і конституційно оформлювалися відносини після того, як вони створювалися. А не навпаки, як це мало місце у нас, зокрема, прийняття Конституції в 1996 році. Але це зовсім не означає, що згадана Конституція була помилкою, чи що її не треба було приймати. Навпаки, її треба було приймати швидше та звернути основну увагу на виконання її положень. При цьому суттєвим є наявність механізмів реалізації цих положень у вигляді відповідних законів чи інших нормативних актів. На сьогодні, як ми знаємо, ціла низка положень діючої



Конституції не забезпечена відповідними механізмами. Зокрема, це стосується відповідальності за порушення конституційних норм.

Враховуючи сказане вище, на основі зробленого аналізу можна прогнозувати такі риси подальшого розвитку конституційного процесу в Україні.

1. Конституційний процес в Україні не може розвиватися без широкої участі громадськості, яка представляє український народ. Кулуарні домовленості, які би враховували інтереси окремих груп, кланів, олігархії і були би поставлені в основу Конституції, на сьогодні в Україні є неможливими. У зв'язку з цим роль конституційної комісії під головуванням Л. Кравчука виглядає сумнівною не тільки з юридичної точки зору, але і з точки зору довіри до неї широких верств громадськості, в тому числі і спеціалістів. Однак, при зміні складу комісії, а найперше способу її утворення вона справді може стати тим робочим органом, який напрацює один чи декілька варіантів нової редакції Конституції України.

2. Наш аналіз засвідчує, що перш ніж приймати будь-які зміни до Конституції, треба переконатися в їх ефективності на практиці. Якщо ми взяли за основу парламентсько-президентську модель держави згідно з варіантом конституції 2004 року, то треба переконатися наскільки вона є дієвою, чи не приведе вона до розбалансування влади, до появи відцентрових тенденцій, які можуть загрожувати цілісності держави. Очевидно, варто до прийняття змін до Конституції перевірити дієвість і сприйняття діючих конституційних та інших нормативних актів. Принциповим при цьому є сприйнятливість їх суспільством, бо після трьох майданів суспільство з недовірою сприйме новації, єдиною перевагою яких буде те, що вони є новими. Суспільство не може і не хоче переживати постійних експериментів, які йдуть на шкоду широким народним масам та із яких робиться тільки один висновок, що треба шукати щось нове.

3. Характерними рисами можливих майбутніх змін до українського законодавства включаючи і Конституцію України є формування суспільної думки по декількох напрямках.

Одним із них є бажання суспільства бачити українську владу роззосередженою. Йдеться про децентралізацію влади, а не перерозподіл владних повноважень в трикутнику: президент – парламент – уряд, чим Україна займалась протягом всіх років незалежності. Це означає передачу частини повноважень, в тому числі і пов'язаних з фінансами, з центру місцевим громадам, що є характерним для європейських демократій і чого немає в нас до сьогодні. Це не є федералізація та регіоналізація, що означає передачу повноважень з Києва в регіональні центри та утворення «удільних князівств» і є прямим шляхом до розвалу держави.

Іншою тенденцією, яка особливо окреслилася у зв'язку з анексією Криму, агресією Росії, тероризмом та сепаратизмом в Донецькій та Луганській областях, є бажання суспільства мати власну державу захищеною, забезпеченою від посягань зовнішніх і внутрішніх ворогів. Це означає, що питання національної безпеки має бути поставлено в Україні на перший план не лише в плані практичному, але і на законодавчому рівні.

Ще одним напрямом законодавчих змін є проблема боротьби з корупцією. Українське суспільство вже дозріває до розуміння, що корупція шкодить всім. Але воно ще не дозріло до переконання більшості громадян, найперше чиновників, щодо власної позиції в цьому питанні. В цілому є запит суспільства на відповідні законодавчі норми та надання більших повноважень, наприклад, щодо провокування хабара.

Важливою сферою суспільного очікування є відокремлення бізнесу від влади, те, що в народі називається «олігархією», тобто неправомірне отримання прибутків та



надприбутків через вплив капіталу на владу. Українське суспільство мало можливість переконалися в негативних наслідках засилля українських олігархів, як і в економіці так і в політиці. Економічними наслідками олігархії є стагнація економіки, розподіл ринку у власних інтересах, відсутність конкуренції, суттєве гальмування розвитку середнього та малого бізнесу. Політичними наслідками олігархократії є прийняття рішень на державному рівні не в інтересах суспільства, а у власних інтересах, що приводить до гальмування політичного розвитку суспільства, зокрема, щодо середнього класу, який є основою суспільств західних демократій. Механізми врегулювання цієї проблеми на сьогодні ще формуються. Більшість аналітиків і спеціалістів розглядає економічні способи в тому числі преференції для малого і середнього бізнесу та засоби юридичного характеру стосовно олігархів які порушують закон.

Висновки. Проаналізувавши розвиток конституційного процесу від його початку враховуючи очікування суспільства, пов'язані з Євромайданом, можна дійти таких висновків:

1. Основна увага в подальшому розвитку конституційного процесу має бути зосереджена на реалізації положень діючої Конституції. Це передбачає безумовне виконання норм прямої дії чинної Конституції та розробку відповідних механізмів, які реалізують конституційні положення, та передбачають відповідальність за порушення Конституції і законів;

2. Суттєвим фактором гальмування розвитку суспільства є кланово-олігархічний характер минулої влади і частково чинної влади, що в свою чергу зумовлене слабкістю середнього класу та демократичних інституцій. Все це несе в собі потенційні загрози для демократії та державності України. Суспільство очікує на кадрове оновлення всіх гілок влади, для чого необхідна розробка механізмів проведення кадрової реформи на законодавчому рівні;

3. Зміни в законодавстві повинні також передбачати:

- встановлення механізму державної влади, який би унеможливив узурпацію влади будь-ким з вищих посадових осіб чи з боку окремих політичних сил;
- забезпечення єдності державної політики, національної безпеки та територіальної цілісності України;
- закладення конституційних основ для реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади;
- забезпечення конституційних гарантій незалежності і професійності суддів та справедливого правосуддя.

Список використаних джерел

1. Волковецька С. В. До питання конституційної реформи в Україні / С. В. Волковецька // Матеріали Всеукраїнської наукової конференції «Соціальні комунікації в інформаційному суспільстві». – Івано-Франківськ: МІСТО НВ, 16-17 травня 2013 р. – С. 41-46.
2. Конституція України із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. – К.: «Атіка», 2006. – 64 с.
3. Про Всеукраїнський референдум / Закон України 06.11.12 №5476 – УІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://constituanta.blogspot.com/2012/12/2012_8.html.

4. Про засади мовної політики в Україні / Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 23. – Ст. 218 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.
5. Про судоустрій і статус суддів / Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
6. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: монографія / В. М. Шаповал. – К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

Волковецкая С. В. Тенденции развития конституционного процесса в Украине

В статье проанализированы тенденции развития процесса конституционализма и законотворчества в современных условиях под влиянием последних революционных процессов в Украине. Значительное внимание уделено ожиданиям общества относительно его дальнейшего развития, устранения отрицательных явлений прошлого периода. Акцентируется на необходимости законодательного обеспечения выполнения конституционных норм, децентрализации власти, обеспечения обороны и национальной безопасности, недопущения узурпации власти, проведения кадровой реформы у всех ветвей власти, обеспечения единства государственной политики Украины.

Ключевые слова: конституционный процесс, государство, ожидания общества, выполнение законов, децентрализация, безопасность, кадровая реформа.

Volkovetska S. V. The tends of constitutional process development in Ukraine

The tends of constitutionalism and law-making development in modern conditions under the influence of recent revolutionary events in Ukraine are analyzed in the article. The author pays much attention to the needs of society, its development, removal of negative phenomena in the past period. The author accents on the necessary of legislative support in constitutional norms accomplishment, decentralization of power, support of defense and national security, prohibition of power usurpation, conducting of personnel reform in all branches of power, ensuring of state policy unity in Ukraine.

Keywords: constitutional process, state, needs of society, accomplishment of laws, decentralization, security, personnel reform.

