

СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Дана характеристика державних та партійних програм щодо розвитку конституціоналізму в Україні. Визначено специфіку соціально-політичних відносин в системі конституційного реформування.

Ключові слова: політичний конституціоналізм, програма партії, громадська думка, владні відносини.

Становлення та формування незалежної України весь час супроводжувалося дискусіями навколо Конституції. З одного боку, це є закономірним, оскільки успішний демократичний розвиток не є можливим без політико-правового визначення та закріплення основних норм суспільного життя. З іншого — конституційні орієнтири змінювалися в нашій країні занадто стрімко, радикально та кон'юнктурно, у залежності від інтересів владних груп. Прийнята лише через п'ять років після утворення держави у 1996 році Конституція вже у 2004-му була кардинально змінена у результаті політичних домовленостей, що досягнуті у ході зміни влади. Та протрималася вона недовго: не встигло суспільство адаптуватися до нових умов, як у 2010-му нова політична команда не лише повернула до попередньої редакції Основного закону, але й зробила низку політичних кроків, спрямованих на посилення можливостей президента.

Процеси, які приводять до постійного конституційного реформування, викликають слабкість української державності, що проявляється у протистояннях різних гілок влади, низькій ефективності політичного управління.

Відповідно формується соціальний запит на комплексний науковий аналіз сутності, форм та механізмів розвитку демократичного конституціоналізму, специфіки його перебігу в Україні XXI сторіччя. Проблеми теоретичного аналізу конституційних реформ привертають значну увагу дослідників вітчизняної політико-правової науки. Важливе значення для дослідження поставлених проблем мають праці із загальної теорії та історії конституціоналізму.

У їхньому числі роботи таких вчених, як В. М. Кампо, А. Р. Крусян, О. Г. Мучнік, М. П. Орзіх, В. М. Селіванов, Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик та ін.

У роботах цих авторів обґрунтовується необхідність проведення конституційної реформи, аналізуються межі і процедура конституційних перетворень, їхні шляхи і перспективи тощо. Однак при всьому різноманітті праці перелічених авторів не охоплюють всіх проблем досліджуваної теми. Багато питань належним чином не вивчені, а деякі носять тільки постановочний характер. До теперішнього часу з даної проблематики відсутні і комплексні, і тематичні монографічні дослідження теоретичного чи політико-прикладного характеру.

Метою статті є розгляд деяких теоретичних аспектів конституційної реформи в Україні, зокрема суспільно-політичних засад її реалізації.

Питання про напрям подальшого розвитку конституційного процесу в Україні є одним із найактуальніших у фаховому середовищі та українському політикумі і значною мірою зумовлене альтернативним баченням як самого змісту подальших конституційних змін, так і способу їх внесення головними учасниками конституційного процесу.

Одним з головних сучасних ініціаторів конституційного реформування виступає українська держава. Голова держави оголосив про необхідність розробки проекту конституційних змін, заявлених у щорічному посланні Президента до Верховної Ради України від 7 квітня 2011 року. Цей документ слід вважати формальною точкою відліку, з якої розпочався пошук конструкції нової демократичної моделі політичної системи європейського зразку.

Основні параметри, які планується відкоригувати, стосуються доволі широкого спектра питань «конституційного транзиту». Низка суттєвих недоліків, як відзначено у Посланні, містять наступні норми:

- нечіткість принципу народовладдя, зокрема, права народу змінювати
 - та встановлювати конституційний лад;
 - недосконалий спосіб формування та відповідальності уряду;
 - закріплення неефективної системи центральних органів виконавчої
 - влади;
 - відсутність реальних гарантій незалежності судів та прокуратури;

- невідповідність адміністративно-територіального устрою принципам

- організації ефективної системи влади та управління тощо» [1].

Виступаючи на першому засіданні Конституційної Асамблеї, Президент розширив тлумачення необхідних змін, висловлених ним раніше. Були визначені такі пріоритети:

«Перше. Посилення конституційних гарантій прав і свобод людини та громадянина, у тому числі реального забезпечення ефективного і незалежного судового захисту прав і свобод.

Друге. Розширення конституційного регулювання інститутів безпосередньої демократії.

Третє. Збільшення ефективності механізму організації державної влади, її удосконалення та збалансованості.

Четверте. Створення належних конституційних засад реформування і місцевого самоврядування з метою збільшення його ефективності.

П'яте. Встановлення конституційних засад участі України в інтеграційних процесах.

І найголовніше: оновлена Конституція України має бути орієнтована на утвердження людини як найвищої цінності суспільства та держави» [2].

Здійснення масштабної та ефективної конституційної реформи в суспільстві не є можливим без підтримки та свідомого ставлення до її положень основних політичних сил та пересічних громадян.

Аналіз позицій провідних політичних сил щодо найважливіших конституційних питань про забезпечення балансу влади демонструє значні розбіжності між ними.

Наприклад, КПУ ставить питання про необхідність створення вертикальної системи рад депутатів та скасування посади президента. Вищим органом у системі ухвалення рішень оголошується Верховна Рада України, а в період між сесіями — її президія на чолі з головою президії.

У сфері політичного реформування програма Компартії України проголошує такі завдання:

- усунення інституту президентства, встановлення демократичних засад державного та суспільного життя;

- перегляд виборчого законодавства з метою забезпечення відповідного питомій вазі у складі населення представництва у Верховній Раді України, органах місцевого самоврядування робітників, селян, інтелігенції, жінок та молоді

- введення практики відкликання виборцями депутатів усіх рівнів та суддів, які не виправдали довіри трудящих;
- перехід до виборності суддів низової ланки безпосередньо громадянами відповідної території;
- наповнення реальним змістом та необхідним фінансовим забезпеченням регіонального та місцевого самоврядування;
- запровадження в країні системи народного контролю;
- створення рад трудових колективів, наділених повноваженнями для здійснення контролю за господарською діяльністю підприємств;
- придушення корупції та організованої злочинності, передусім у вищих ешелонах влади;
- усунення пільг та привілеїв для чиновництва.

Компартія також надає важливого значення урахуванню специфіки різноманітних регіонів країни, обумовленої їхнім історичним минулим, етнічним складом населення, традиціями та іншими обставинами, і тому вона не виключає можливості переходу до федеративного державного устрою України за умови наявності конституційних гарантій єдності країни [3].

Об'єднана опозиція (Батьківщина, Фронт змін, «За Україну!», Громадянська позиція) орієнтована на «обмеження влади президента парламентом». У програмі до виборів 2012 року «Справедлива держава. Чесна влада. Гідне життя» йдеться:

«Сьогодні вся влада в Україні зосереджена в руках однієї особи — президента. Український народ не давав Януковичу таких повноважень, він узурпував їх. Ми відновимо розподіл влади, без якого демократична держава неможлива, ми зробимо владу відповідальною перед суспільством. Ми скасуємо монархічну за обсягом повноважень форму правління, незаконно запроваджену Януковичем. Президент не матиме такої необмеженої влади, як тепер. В політичній системі діятимуть принцип поділу влади та механізми стримувань і противаг. Баланс влади буде відновлено. У Верховній Раді буде створена нова, демократична більшість. Новий український парламент перестане бути слухняним виконавцем президентських забаганок, поверне собі функції законодавця, обмежувача і контролера виконавчої влади».

У програмі проголошено завдання поставити владу під контроль суспільства, проведення широкомасштабної реформи політичної системи, яка створить збалансовану владу. Президент проголошується лише одним з її інститутів, який працюватиме під контролем народу, а його повноваження будуть обмежені повноваженнями Парламенту. Судова гілка влади стане реально незалежною, будуть створені

механізми впливу громадян на владу та висловлення недовіри Президенту через референдуми.

Далі програма закликає: «Унормуємо процедуру імпічменту глави держави. Надамо виборцям можливість відкликати депутатів. Позбавимо недоторканності народних депутатів і суддів. Ми змінимо статус громадянина з майже безправного заручника політиків на господаря свого життя, який не лише найматиме менеджерів на роботу на державних посадах, а й матиме можливість разом із іншими громадянами звільняти їх у разі неналежного виконання їхніх обов'язків. Влада повинна служити громадянам — цей принцип демократії запрацює в Україні» [4].

Натомість «Свобода» в своїй програмі пропонує реалізувати модель президентської влади, за якої глава держави був би керівником уряду і головнокомандувачем Збройних Сил України. Але серед обмежень для кандидата на такий пост — походження (це має бути громадянин України за народженням, який проживає останні 20 років в Україні), володіння і спілкування державною мовою. Претендент не має бути судимий і «притягнений до відповідальності за проступки антиукраїнського характеру» (остання вимога є абсолютно невизначеною з точки зору законодавства і моралі). Партія налаштована ліквідувати вертикаль президентської влади — обласні та районні державні адміністрації — й передати їхні повноваження виконкомам місцевих рад. Тобто йдеться про обмеження управлінського впливу президента на тлі посилення політичного.

Партія пропонує створити систему «своєї влади», сутність якої полягає у докорінному очищенні держапарату та відповідальному народовладді замість свавілля можновладців і бутафорної «демократії». Для досягнення поставленої мети пропонуються такі засоби політичного реформування:

1. Провести люстрацію — докорінне очищення влади.
2. Призначати на звільнені після люстрації вакансії молодих фахівців, випускників українських вишів, відібраних за критеріями патріотизму і професіоналізму.
3. Запровадити в кримінальному законодавстві принцип «що вища державна посада, то вищий рівень відповідальності за скоєний злочин».
4. Запровадити пропорційну систему виборів до парламенту за відкритими виборчими списками.
5. Зобов'язати кандидатів на всі виборні посади зазначати в офіційних біографіях національну приналежність, усі партійні та державні посади (від радянських часів) і судимості, зокрема, погашені.

6. Запровадити голосування народних депутатів за відбитком пальця.

7. Скасувати депутатську недоторканність щодо кримінальних та економічних злочинів.

8. Запровадити обрання місцевих суддів громадою строком на 5 років.

9. Забезпечити територіальним громадам право відкликати депутатів рад усіх рівнів, суддів місцевих судів та право висловити недовіру голові виконавчого комітету, землевпорядникові й керівникові відділу внутрішніх справ шляхом референдуму.

10. Ліквідувати обласні та районні державні адміністрації, передати їхні повноваження виконкомом місцевих рад [5].

Партія В. Кличка «УДАР» відстоює змішану форму правління республіки, але наголошує на необхідності її коректної реалізації. Партія наполягає на розподілі повноважень між вищими органами державної влади, на політичній відповідальності уряду лише перед парламентом (повноваження президента відправляти уряд у відставку слід скасувати), на необхідності затверджувати програму уряду (що виражає стратегію дій) при його формуванні, на запровадженні інституту конструктивного вотуму недовіри (коли парламент може відправити уряд у відставку лише за умови сформування нового), що допоможе уникнути політичної кризи. «Президент, — зазначено у програмі «УДАРу», — повинен залишатися главою держави, але при цьому його повноваження мають бути збалансовані з механізмами їхньої реалізації. Конституція повинна виділяти три сфери повноважень президента: перша, в якій Президент матиме право виносити рішення за власною ініціативою; друга, в якій президент виноситиме рішення за поданням уряду або окремих урядовців; та третя, укази президента, в якій мають набувати чинності лише після контрайсигнації прем'єр-міністром і відповідним членом уряду. Концентрація усіх важелів влади в руках президента, його адміністрації призведе лише до гальмування процесу реформ, адже у такій системі різко зростає ймовірність помилок при прийнятті суспільно важливих рішень главою держави одноосібно, поширюються непрозорі та нелегітимні впливи».

З метою вдосконалення політичної влади, на думку «УДАРу», необхідно провести такі реформи:

1. Впровадження народної законодавчої ініціативи. Доцільно закріпити народну законодавчу ініціативу, тобто право певної кількості громадян України вносити на розгляд Парламенту

законопроекти. Такі законопроекти повинні розглядатися першочергово.

2. Встановлення ефективних стримувань та противаг. Механізм змішаної республіки (парламентсько-президентської) має бути втілений коректно. Повноваження між вищими органами державної влади повинні бути чітко розподіленими. Визначальні повноваження щодо формування та реалізації державної політики мають бути закріплені за Урядом, котрий нестиме політичну відповідальність лише перед Парламентом. Повноваження Президента відправляти Уряд у відставку слід скасувати. Програма діяльності Уряду повинна затверджуватися при його формуванні та передбачати стратегію державної політики. Варто запровадити конструктивний вотум недовіри, коли Парламент може відправити Уряд у відставку лише за умови сформування нового.

3. Президент повинен залишатися главою держави, але при цьому його повноваження мають бути збалансовані з механізмами їхньої реалізації. Конституція повинна виділяти три сфери повноважень Президента: перша, в якій Президент матиме право виносити рішення за власною ініціативою; друга, в якій Президент виноситиме рішення за поданням Уряду або окремих урядовців; та третя, укази Президента в якій мають набувати чинності лише після контрасигнації прем'єр-міністром і відповідним членом Уряду.

Децентралізація влади. Надзвичайно важливими для успішного розвитку України є проведення децентралізації влади та інституційне і фінансове зміцнення місцевого самоврядування. На державному рівні мають вирішуватися лише питання державного значення, а також ті, які не можуть бути вирішені на місцевому рівні [5].

Партія регіонів націлена на створення «ефективної системи влади», що в її розумінні та реальному політичному втіленні після президентських виборів, упродовж 2010-2012 років, виражається у посиленні повноважень та впливу Президента у системі політичної та державної, зокрема, виконавчої влади.

Сутність конституційної реформи партія регіонів вбачає в забезпеченні:

- зміцнення демократії та верховенства права;
- реальний захист прав і свобод громадян;
- дієву систему загальнонаціонального політичного представництва інтересів усіх регіонів України;
- надання російській мові статусу другої державної;
- посилення парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади;

- децентралізацію функцій влади і управління в державі, прозорість діяльності влади та її підзвітність народу;
- зміцнення місцевого самоврядування;
- створення належної правової бази для розвитку громадянського суспільства [7].

Як бачимо, наміри партій різні. Головними рушіями конституційних ініціатив виступають прагнення тих чи інших політичних сил до розширення повноважень президента або їх звуження на користь уряду чи парламенту залежно від політичних симпатій чи антипатій до Голови держави. Характерно, що розробники політичних проектів ігнорують необхідність встановлення системи стримувань і противаг та ефективного механізму державного управління.

Конституційна реформа продовжує бути полем політичної боротьби, пропозиції політичних партій є суперечливими, недосконалими та декларативними. Наслідком такого ставлення є постійні хвилі зростання конфліктності в суспільстві, стрімке зниження ефективності влади в цілому, практика прямого нехтування конституційними нормами.

Певним виходом з такої ситуації конституційної невизначеності влада вважає створення та діяльність Конституційної Асамблеї, основними завданнями якої виступає:

- узагальнення практики реалізації Конституції України, а також пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення з урахуванням досягнень і тенденцій сучасного конституціоналізму;
- підготовка та схвалення концепції внесення змін до Конституції України та подання її президентові України;
- підготовка на основі концепції внесення змін до Конституції України законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та його попереднє схвалення;
- організація громадського, а також фахового, в тому числі за участю міжнародних експертів, зокрема, Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України;
- доопрацювання законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України за результатами їх фахового і громадського обговорення;
- схвалення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та подання президентові України [8].

У той же час, у суспільства дещо інше ставлення до визначення головних суб'єктів творення Конституції. Так, за даними соціологічного опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології у листопаді 2012 року, лише 9,9 % громадян переконані в тому, що саме Конституційна асамблея має розробляти проект змін до Конституції [9].

При цьому відсоток тих, хто покладає цю місію на Президента, становив лише 5,8, а на спеціально створений для цього орган, зокрема, установчі збори — 29,6. Але «пальму першості» посів парламент — йому віддали перевагу 32,4 % опитаних. «Питання збільшення довіри до парламенту пов'язане з тим, що пройшли парламентські вибори, парламент оновився, і в суспільстві є нові очікування щодо нього», — переконана експерт інституту Ю.Тищенко.

Цікаві думки висловили громадяни і щодо права Президента порушувати окремі статті Конституції. 18,3 % респондентів вважають, що Президент може порушувати окремі статті, а 65,1% — не може порушувати за жодних обставин: «Це можна пояснити кризовим станом нашого суспільства, його економічними проблемами і певними патерналістськими очікуваннями».

Окрім того, були наведені й інші результати опитування. Зокрема, на запитання, чи підтримуєте ви необхідність внесення змін до Конституції, позитивно відповіли 56 %, тоді як, для порівняння, у 2010 році таких було майже 64 %. А ось кількість тих, кому важко відповісти, впродовж останніх років була стабільною — на рівні 25 %, що свідчить про незрозумілість цих питань для суспільства [10].

Таким чином, існує істотна розбіжність між офіційними завданнями щодо конституційного транзиту, партійними владними уподобаннями та громадською думкою. В такій ситуації успіх конституційного реформування є малоімовірним.

Тому можна констатувати наявність суспільної потреби в широких обговореннях конституційного розвитку у різноманітних форматах, щоб з'ясувати переваги та загрози цього процесу та сформувати свідому громадянську думку. Це необхідно, оскільки конституція — це головна угода, на підставі якої існує суспільство, вона не може виконувати своїх функцій в атмосфері конфронтації, нерозуміння та ігнорування її провідних положень.

Література

1. Щорічне Послання Президента до Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Президента України. — 7 квітня 2011 року — С. 16 — Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf
2. Виступ Президента на першому засіданні Конституційної асамблеї 20 червня 2012 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Президента України. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/24550.html>
3. Програма Коммунистической партии Украины (новая редакция) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://symonenko.info/programma-kommunisticheskoy-partii-ukrainyi-novaya-redaktsiya/>
4. Програма об'єднаної опозиції «За Батьківщину» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://img.pravda.com.ua/files/0/0/za_prog.pdf
5. Програма ВО «Свобода» (чинна). Програма захисту українців. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.svoboda.org.ua/pro_partiyu/prohrama/
6. Програма партії «УДАР» Віталія Кличка [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://klichko.org.ua/about/programma>.
7. Партія регіонів — партія народу, стабільного розвитку, історичної перспективи [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.regions.lviv.ua/page/programma-partii?page=0,0>
8. Питання формування та організації діяльності Конституційної асамблеї. Указ Президента України від 25 січня 2012 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Президента України. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14411.html>
9. Тищенко Ю. Лише десята частина громадян покладається на Конституційну асамблею [Електронний ресурс] / Ю. Тищенко // Матеріали круглий столу «Конституційна реформа: нові реалії». — Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/kruglii-stil-konstitutsiina-reforma-novi-realii>

Предоставлена характеристика государственных и партийных программ в аспекте развития конституционализма в Украине. Определена специфика социально-политических отношений в системе конституционного реформирования.

Ключевые слова: *политический конституционализм, программа партии, общественное мнение, отношения в системе власти.*

Description of the government and party programs is given in the aspect of development of constitutionalism in Ukraine. The specific of socio-political relations is certain in the system of constitutional reformation.

Key words: *political constitutionalism, party program, public opinion, power relations.*

Мезеря Інга Олександрівна — здобувач кафедри політології та міжнародних відносин Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля, магістр журналістики.

Рецензент: проф. Новакова О. В.