

*П. І. Гайдучський,
д. е. н., професор, академік НААН, заслужений діяч науки і техніки,
Директор, Інститут стратегічних оцінок*

КОНСТИТУЦІЯ — ФУНДАМЕНТ ДЕРЖАВНОСТІ

*P. Gaidutskyi,
Doctor of Economic Sciences, Professor, Academician of the National Academy of Agricultural Sciences,
Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, Director of the Institute of strategic assessments*

THE CONSTITUTION IS FOUNDATION OF STATEHOOD

28 червня 2016 р. виповнюється 20 років з дня прийняття першої Конституції незалежної України. У світовій історії державотворення — це порівняно невеликий термін, але в історії української державності — це вагомий відлік часу. Та найбільше вражає бурхливість конституційного процесу, насиченості якого вистачило б на добрий десяток країн. На жаль, бурхливість конституційного процесу не завжди була зумовлена об'єктивними потребами українського суспільства і не завжди носила конструктивну цивілізаційну спрямованість. Нерідко бурхливість конституційного процесу нагадувала "конституційний зуд" зумовлений меркантильними інтересами певних політичних сил та її очільників.

1. Історичне надбання (1991—1994 рр.)

Український народ — один з найбільших народів Європи, який не мав своєї державності. Можливо це спонукало кращих представників української еліти до пошуку шляхів здобуття державності конституційним шляхом. Одним із перших на цьому поприщі відзначився Пилип Орлик — український гетьман у вигнанні, який в 1710 р. уклав угоду з козацькою старшиною ("Пакти й Конституції прав і вольностей війська Запорозького"). Ця угода, відома як Конституція Пилипа Орлика або Бендерська конституція, вважається першою українською конституцією та однією із перших конституцій у Європі.

Але, якщо про Конституцію П. Орлика в Україні хоч трохи знають, то про участь інших українців у конституційному процесі європейського масштабу відомо дуже мало. А між тим конституційні напрацювання деяких з наших земляків навіть були впроваджені в життя. Йдеться зокрема про Гуго Коллонтая (1750—1812), високоосвіченого українця за походженням і поляка за культурою, якого називали "духовним батьком польської демократії". Г. Коллонтай першим у Речі Посполитій заговорив про правову рівність людей незалежно від їхнього суспільного стану. Він відіграв важливу роль у створенні першої польської Конституції (1791 р.), яка стала першою європейською реально діючою конституцією.

Українці брали активну участь у підготовці ліберальних реформ та Конституційних напрацювань при Російському імператорі Олександрі І. Йдеться, зокрема, про В. Кочубея (1768—1834) та В. Каразіна (1773—1842). Вони разом з відомим російським діячем М. Сперанським (1772—1839) підготували план державних перетворень в Російській імперії під назвою "Введение к уложению государственных законов", яким вперше було передбачено розподіл влади: законодавчі функції — в руках Державної Думи, судові — в руках Сенату, виконавчі — у міністерств. Все населення Росії за цим планом ділилось на три верстви: дворянство, "середній стан" (купці, міщани, державні селяни) і "робочий народ" (кріпосні селяни, майстровий люд, прислуга). Всі верстви отримували громадянські права, а дворянство — ще й політичні. Імператор Олександр І схвалив план, але

на передбачені ним реальні реформи не зважився. Перетворення торкнулись лише центральної ланки державного управління: в 1810 році була затверджена державна рада — законодавчий орган при імператорі.

Знання історії конституційних напрацювань дає змогу краще розуміти міжнародний досвід конституційного державотворення. А цей досвід досить багатий і різноманітний. Наприклад, самою короткою і самою стабільною Конституцією в світі є Конституція США. У Франції, навпаки було багато конституцій. Перша була прийнята в 1791 році під час Великої Французької революції. Потім за короткий період було прийнято ще 5 Конституцій, які у 1814 році змінила Хартія. Деякий час діяла також альтернативна Хартія, затверджена Наполеоном. Їх замінила Хартія 1830 року, а в результаті революції 1848 року документ знову став носити назву Конституції. Але і вона протрималася недовго і була замінена Конституцією 1852 року, яка була змінена Конституційними законами 1875 року. У XX столітті Конституцію у Франції приймали двічі: в 1946 і 1958 році, остання діє донині і досі майже не змінювалася. По суті конституційний досвід США і Франції — це свідчення того, яким різноманітним може бути конституційний процес.

Конституційний процес у незалежній Україні теж виявився дуже різноманітним. Цей процес можна умовно поділити на п'ять періодів, кожному з яких властиві свої особливості:

— 1991—1994 рр. — підлаштування Конституції Української РСР до пострадянських та постсоціалістичних реалій;

— 1995—2004 рр. — найбільш активний та результативний період розвитку конституційного процесу;

— 2005—2009 рр. — період ревізії конституційного процесу;

— 2010—2013 рр. — період конституційного нігілізму;

— 2014—2016 рр. — період суперечливих конституційних новацій.

Тривалий час, Україна здобувши незалежність, жила за Конституцією УРСР 1978 року. Але, так чи інакше, пострадянська Конституція конструктивно була застарілою, і потрібно було приймати більш сучасний основний закон. Певний час з цим можна було миритись. Однак за ідеологією, логікою побудови, конструкцією то була конституція вже неіснуючої країни, а не конституція країни, яку треба було будувати. Перефразовуючи вислів Ф. Рузвельта, та конституція була якраз "обмежувачим бандажем", а не інструментом для стимулювання розвитку країни і суспільства. Чому Верховна Рада того періоду не могла прийняти нову Конституцію? Тому, що більше половини складу парламенту сповідували соціалістичну комуністичну ідеологію, яка не сприймала неосоціалістичні ринкові суспільні новації. Намагання Президента Л. Кравчука переламати ситуацію і домогтись прийняття нової конституції не

мали успіху, хоч ним і була створена конституційна комісія.

Потреба України в новій Конституції була дійсно гострою, однак умови її розробки та прийняття були непростими. У Верховній Раді тоді було ще багато тих, хто не хотів розставатись зі старою конституцією, хто мріяв про соціалістичний реванш. Водночас така ситуація далі тривати не могла. Україні, яка дуже важко переживала трансформаційну кризу, треба було невідкладно проводити базові ринкові перетворення. Однак такі перетворення стримувались відсутністю конституційно закріплених концептуальних підходів до організації державної влади. Владні відносини на той час характеризувалися неузгодженістю дій різних гілок влади, відсутністю ефективною виконавчої вертикалі, протистоянням місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

2. Активізація конституційного процесу (1995—2004 рр.)

Проблеми старої, хоч і модифікованої радянської конституції, добре усвідомлював, обраний у липні 1994 р. другим Президентом України Л. Кучма. Цьому сприяв як його власний досвід прем'єрства, так і спілкування з виборцями під час трьох виборчих кампаній. У нього не було сумнівів, що країні потрібна нова конституція, яка б адекватно відображала реальну ситуацію, і відповідала потребам побудови нового суспільства, правової держави та соціально-орієнтованої ринкової економіки.

Наполегливі пошуки шляхів розв'язання цього завдання згодом знайшли своє втілення у підписаному 8 червня 1995 року Конституційному Договорі між Верховною Радою і Президентом України "Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України". Цей важливий крок дав змогу уникнути серйозних конфліктів між законодавчою і виконавчою владою, які могли перерости у непередбачуваними наслідками. Підписання Конституційного договору стало першим реальним кроком, який засвідчив радикалізацію конституційного процесу. Конституційний договір відкрив реальні можливості для істотного прискорення підготовки конституції України, яка була останньою в цьому процесі серед пострадянських країн (рис. 1).

Головним здобутком конституційного процесу за президентства Л. Кучми було прийняття 28 червня 1996 року Конституції України. З цього приводу відомий український вчений-правник В. Тацій сказав, що Конституція стала "фундаментальною основою для формування в державі власне національної правової системи романо-германського типу з усіма притаманними їй якісними характеристиками". Венеціанською комісією Конституції 1996 року була визнана однією з найдемократичніших у Європі. Особливо це стосується прав, свобод та обов'язків громадян, які повністю відповідали міжнародним стандартам у галузі конституційного права.

Водночас прийняття Конституції у Верховній Раді йшло дуже важко. У першому читанні Конституцію проголосували 7 червня, але далі процес прийняття застопорився. Дуже важко йшло узгодження чотирьох питань: статусу Криму, державної символіки, питань власності та статусу російської мови. Була навіть пропозиція прийняти Конституцію без спірних питань, а по них провести референдум. Незадоволений зволіканням з прийняття Конституції президент Л. Кучма призначив на осінь референдум по внесеному ним ще в березні варіанту Конституції, який передбачав створення двопалатного парламенту та розширював повноваження президента. Крім того, до відома депутатів довели: якщо Конституція не буде прийнята в строк, то Верховну Раду буде розпущено. В результаті Конституцію приймали всю ніч з 27 на 28 червня. Прийнятий зрештою документ визначав Україну як президентсько-парламентську республіку.



Рис. 1. Тривалість конституційного процесу (з часу проголошення незалежності до прийняття конституції), в місяцях

Джерело: розроблено за даними Вікіпедії

За перехідними положеннями Конституції Президент України отримав право приймати укази з нерегульованих законами економічних питань з наступним затвердженням їх Верховною Радою. За три роки (1996—1999 рр.) було прийнято близько 400 таких указів, які дали можливість прискорити економічні реформи, створити апробовану нормативно-правову базу для законодавства, розв'язати чимало важливих соціальних проблем, зокрема таких як погашення заборгованості по заробітній платі та пенсіях, подолання бартеру, неплатежів, інфляції, дефіциту бюджету та платіжного балансу, забезпечення підтримки розвитку підприємництва, залучення інвестицій, здійснення земельних та аграрних перетворень. Усе це неможливо було б зробити без розширення повноважень Президента України, визначених новою Конституцією. Адаже будь-яке серйозне рішення, особливо те що стосувалось реформ, дискутувалось у парламенті місяцями, а то й роками. Натомість приймалися популістські соціальні преференції і близько не забезпечені фінансовими чи бюджетними ресурсами, не підкріплені економічними розрахунками, а інколи і здоровим глуздом.

Однак уже через 2 роки з'явилися перші спроби внесення змін до Конституції. Ці спроби мали спонтанний характер і за ними стояли інтереси лівих політичних сил. Йдеться про два законопроекти, які були внесені на розгляд парламенту у 1998 році. В одному пропонувалося скасувати розділи, що регулюють діяльність Президента та Конституційного Суду, а в другому — розширення повноважень парламенту, запровадження інституту Президії Верховної Ради України та скасування посади Президента. Ці законопроекти не були підтримані парламентом. Вони носили регресивний характер і переслідували політично-кон'юнктурні цілі, "відроджених" у парламенті лівацьких фракцій, які рвалися до влади і реваншу.

Але були й об'єктивні причини необхідності внесення змін до Конституції. Головною причиною була неконструктивна діяльність тодішнього парламенту, спрямована проти прогресивних перетворень у країні та суспільстві. Головним чином це було викликано тим, що після виборів у березні 1998 р. український парламент в порівнянні з 1994 р. різко "полівішав". Ліві сили

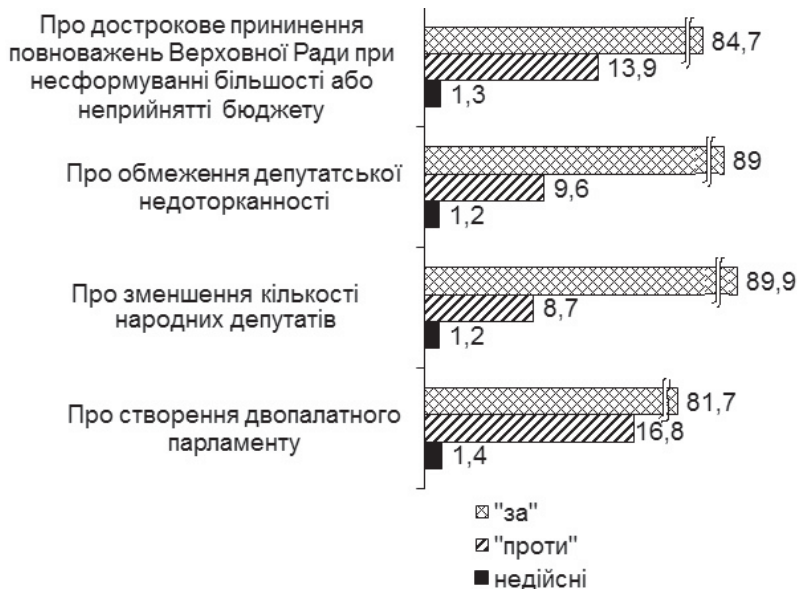


Рис. 2. Результати Всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 р., %

Джерело: за даними ЦВК (2000 р.).

загалом набрали майже більшість. Вони були проти будь-яких ринкових реформ, проти приватизації, підприємництва, лібералізації тощо. Для пошуку шляхів такого реформування було запропоновано проведення референдуму щодо внесення змін до Конституції. З цією метою Президент України Л. Кучма 15 січня 2000 року підписав Указ "Про оголошення Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою".

Були дотримані всі визначені Конституцією правові процедури проведення референдуму. При цьому на референдум пропонувалось винести шість питань: 1) про недовіру Верховній Раді України і можливість її розпуску Президентом; 2) про дострокове припинення повноважень Верховної Ради у разі нескорумовання більшості протягом одного місяця або неприйняття державного бюджету протягом трьох місяців; 3) про обмеження депутатської недоторканності; 4) про зменшення депутатського корпусу з 450 до 300 депутатів; 5) про створення двопалатного парламенту; 6) про прийняття Конституції на Всеукраїнському референдумі. Конституційний Суд вирішив визнати такими, що відповідають Конституції, лише друге, третє, четверте та п'яте питання, які, власне, і були винесені на референдум.

Ліви та деякі праві політики пропонували бойкотувати референдум, однак у них нічого не вийшло. Про марність таких зусиль свідчили результати попередніх соціологічних досліджень. А результати самого референдуму стали ще більш переконливими: у голосуванні взяли участь 79% виборців. На перше питання ствердно відповіли 85% учасників референдуму, на друге — 89%, на третє — 90%, а на четверте — 82%. Отже, референдум відбувся і став успішним (рис. 2).

Однак Конституцією передбачено, що всі зміни до неї вносяться Верховною Радою. Але парламент, не дивлячись на те, що українці підтримали запропоновані поправки, не прийняв рішення про їх імплементацію. Тож виникла серйозна проблема, яка могла мати передбачувані наслідки як для внутрішньої, так і зовнішньої політики. Адже Рада Європи висловила ще щодо можливого призупинення членства України в цій спільноті, якщо результати референдуму будуть імплементовані неконституційним шляхом.

Таким чином, за результатами референдуму виникла певна правова колізія. З одного боку, за Конституцією воля народу, виявлена на референдумі, є прямим народовладдям і не може мати дорадчий характер. З іншого боку, за тією ж Конституцією внесення будь-

яких змін до неї належить до повноважень Верховної Ради України.

Отже, референдум висвітив принципову суперечливість в конституції в частині повноти і прямої народоваддья. Він також показав, що такі принципово важливі питання як прийняття Конституції далеко не завжди можуть бути об'єктивно реалізовані через парламент. Парламент будь-якої країни — це дискусійний клуб політичних сил, партій, фракцій і груп, які мають різні, і дуже часто протилежні, навіть конфліктні інтереси. Дуже часто ними мотивує прагнення до верховенства своєї влади, впливу, слави, популярності. Немоżliво, щоб такий системний документ, як Конституція не став в епіцентрі конфлікту цих інтересів. Важко уявити, щоб такий документ був прийнятий консенсусом різних політичних сил — парламентських фракцій. А якщо такий документ може бути прийнято консенсусом, то є великий ризик, що він може втратити системність, закладену в його базову концептуальність і цілісність. Очевидно, це має бути функцією прямого народовладдья — прийняття Конституції референдумом.

Тим часом політична ситуація в Україні ускладнювалась. Для тих років для України були характерні дуже активні, але здебільшого протилежно спрямовані процеси. З одного боку, вочевидь, пішла в ріст економіка. За 2000—2004 роки приріст ВВП у середньому на рік склав 8,4% — це більше, ніж у будь-якій із 28 постсоціалістичних країн за ті роки. Було вгамовано інфляцію, стабілізовано курс гривні, збалансовано державний бюджет. Платіжний і торговий баланси були позитивні, державний борг тримався на мінімальній позиції до ВВП, активно залучались внутрішні і зовнішні інвестиції, розвивалась банківська система, істотно зросли доходи підприємств, заробітки, пенсії і стипендії. Було завершено формування критичної маси ринкових перетворень в економіці і засад української державності в суспільному житті народу.

З іншого боку, в ті роки Україна, і особисто Президент Л. Кучма, пережила такі гострі й драматичні ситуації, як інсценований "касетний" і "кольчужний" скандали. Усе це призвело до посилення зовнішньополітичного тиску насамперед на президента Л. Кучму з метою спонукання української влади до маргінальної чи навіть маріонеточної поведінки. Загально визнані успіхи в економіці, вихід з трансформаційної кризи, стабілізація і зростання істотно посилити боротьбу за владу всередині країни. У 2002 році вибори Верховної Ради відбулися за змішаною пропорційно-мажоритарною системою. І на цей раз в парламенті збільшилась чисельність та вплив лівих сил, які відверто ставили питання про скасування посади Президента України.

Аналіз тогочасних політичних процесів свідчить, що у значній мірі це була реакція громадськості на персональне уособлення великого обсягу влади, яке в Україні дуже важко сприймається. Очевидно, це прояв ментальності українського народу, який ніколи не мав свого царя, князя чи короля. Як відомо, українські гетьмани були виборні і дуже обмежені у владі. Не випадково, у згаданій Конституції П. Орлика передбачалося обмеження влади гетьмана та розмежування гілок влади. Українці на відміну від росіян, навіть поляків, більше схильні історично, традиційно до представницької влади, до виборності лідерів, до їх періодичної зміни.

Правда, українці тут не унікальні. Наприклад, у важкі повоєнні часи в Італії парламенти змінювались достроково, які, у свою чергу, ще частіше (інколи щорічно) змінювали уряди. Це дозволяло знімати соціальну напругу кризових ситуацій в економіці, не допускаючи гострих політичних конфліктів і потрясінь. У той час в Італії, напевно, не відбув би свого терміну на посаді жоден президент з такими повноваженнями і такою відповідальністю,

як в Україні. Тим часом на рубежі ХХ—ХХІ століть, коли ситуація в Італії була стабільна, С. Берлусконі зміг протриматись на посаді прем'єр-міністра 12 років.

Що стосується ситуації в Україні на межі століть, то вона все більше свідчила про необхідність реформи політичної системи. Відчувалась гостра необхідність істотного підвищення відповідальності парламенту за стан справ у суспільстві і насамперед в економіці. Бо на той час спонтанно склався несправедливий розподіл повноважень: непопулярні рішення з реформ, підтримання порядку в країні — за президентом, а популярні рішення з неопрацьованого, економічно не забезпеченого підвищення соціальних стандартів, які в рази перевищували обсяги бюджетів — за парламентом. Назривала необхідність реформатування розподілу влади між її гілками і перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської політичної системи. Такі пропозиції А. Кучма сприймав реалістично, як веління часу та обставин, і сам вперше їх у конструктивно-збалансованому форматі озвучив у своєму виступі на урочистостях з нагоди 11-ої річниці Незалежності України у серпні 2002 року. У подальшому вони активно й всебічно обговорювались в експертному середовищі та були ґрунтовно опрацьовані фахівцями-правниками.

Зокрема, у грудні 2002 року було утворено Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради з опрацювання проектів законів про внесення змін до Конституції. У 2003 році був розроблений проект змін до Конституції, який мав забезпечити перехід України від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки. Протягом 2003—2004 років за ініціативою Президента України А. Кучми проведено "всенародне обговорення" проекту змін до Конституції. Зрештою в дуже напруженій ситуації 8 грудня 2004 року парламент ухвалив зміни до Конституції України, прийнявши Закон України "Про внесення змін до Конституції України" № 2222-IV від 8 грудня 2004 року.

Тому закиди, що конституційні зміни, прийняті у грудні 2004 року, були непродумані й нашвидкоруч прийняті — безпідставні. Адже ще з початку 2000-х років у суспільстві точилися гострі дискусії довкола необхідності вдосконалення Основного Закону. За внесення змін до Конституції тоді активно виступали представники опозиції заявляючи, що занадто широкі повноваження президента не узгоджуються з вимогами демократизації суспільства. Представники влади теж розуміли необхідність вдосконалення положень Конституції, у т.ч. з урахуванням задекларованого руху України до ЄС, де в переважній більшості країн — парламентсько-президентська форма політичної системи. Тому абсолютно не відповідали дійсності заяви, що в грудні 2004 року зміни до Конституції вносилися "нашвидкоруч" під тиском політичної кон'юнктури.

Інша справа, що обстановка, в якій приймалися конституційні зміни, справді була напруженою, навіть драматичною. Приймати зміни до Конституції 8 грудня 2004 року парламент за відомим збігом обставин (Майдан, Помаранчева революція) змушений був уже в "пакеті" з суто політичними рішеннями — про легалізацію не передбаченого ні Конституцією, ні виборчим законом т.зв. "третього туру" голосування за Президента України, а також про зміну складу Центральної виборчої комісії. Все це призвело до деяких порушень процедури, що можна якщо не виправдати, то, за великим рахунком, хоча б пояснити, що завдяки цьому вдалося запобігти гострому протистоянню, яке могло перерости в кровопролиття.

Конституційна реформа 2004 року змінила державний устрій України, зробивши її з президентсько-парламентської, парламентсько-президентською республікою. Прийняттям Конституції-2004 фінішував конституційний процес періоду президентства А. Кучми. Так сталося, що саме цей період дав Україні унікальний Конституційний договір та найбільш оригінальні на сьогодні два варіанти Конституції, які вже діяли по два періоди.

3. Спроби ревізії Конституції (2005—2009 рр.)

Конституційний процес виявив характерний для українського політикуму феномен політичної кон'юнктури. Проти Конституції 2004 р. невдовзі виступили ті політики, які раніше вимагали відповідних радикальних змін, і ті, які потім нею самі ж скористались. Більше того, проти цієї Конституції виступили ті, хто голосував за неї і завдяки прийняттю якої в пакеті були прийняті не передбачені Конституцією рішення щодо третього туру президентських виборів. І серед цих політиків йдеться насамперед про В. Ющенка, який став президентом завдяки пакетному голосуванню за Конституцією і за третій тур виборів. Саме В. Ющенко зробив у 2007 р. першу спробу відміни змін до Конституції 2004 р. Зокрема у грудні 2007 р. В. Ющенко створив Національну конституційну раду, яка мала до 2009 р. провести всенародне обговорення конституційної реформи. Новий варіант документу хотіли затвердити на референдумі.

Водночас депутати від фракції "Наша Україна — Народна самооборона" і Блоку Ю. Тимошенко задіяли інший — парламентський шлях ревізії Конституції. Вони двічі зверталися до Конституційного Суду з поданнями про визнання неконституційними зміни до Конституції від 2004 р. Однак суд відмовив у відкритті конституційного провадження і в ухвалі від 5 лютого 2008 року зазначив, що закон № 2222-IV, яким були внесені конституційні зміни, вичерпав свої функції, оскільки його положення стали невід'ємною складовою Конституції. Звідси Конституційний Суд не може розглядати конституційність самої Конституції. А ще через рік, у жовтні 2009 р., парламент відмовив у направленні на висновок до Конституційного Суду проекту нової редакції Конституції України В. Ющенка і конституційна рада припинила свою діяльність. Конституція 2004 р., яка вступила в силу з січня 2006 р., продовжувала діяти і спроби її ревізії залишилися лише спробами.

Водночас "помаранчева" влада практично нічого не зробила для розвитку положень, передбачених в Конституції 2004 р. Головне, нічого не робилось для розмежування повноважень центральних та місцевих гілок влади, як це було передбачено у перехідних положеннях Конституцією 2004 р. Відчувалось, що лідери "помаранчевої" влади, які свого часу гальмували прийняття Конституції в 2004 р., виношували плани повернення до Конституції 1996 р., щоб мати більше влади. Внаслідок цього між "помаранчевими" лідерами почався розбрат та політичний конфлікт. Цим скористались "регіонали" — політичні супротивники "помаранчевих", які одразу подали це як серйозний недолік Конституції 2004 р. По багатьох питаннях Конституції 2004 р. позиції "помаранчевих" лідерів і лідерів "регіоналів" співпадали. Але кожен з них бачив у цьому свій інтерес. Починався новий виток боротьби за владу. Стало очевидно, що перемога "регіоналів" на парламентських виборах у березні 2006 р., а згодом і дострокові парламентські вибори у вересні 2007 р. — це теж "заслуга" "помаранчевих".

Звичайно Конституцію в редакції 2004 року не варто ідеалізувати. П'ятирічна практика її функціонування виявила деякі проблемні положення. Насамперед це стосується положень про порядок створення та діяльності парламентської коаліції, "роздвоєний" підхід до формування Кабінету Міністрів, що посилив дуалізм виконавчої влади. Одним з головних недоліків Конституції було те, що вона не передбачала автоматичної реформи влади на регіональному та місцевому рівні, хоча в прикінцевих положеннях закону про конституційні зміни (№ 2222-IV) таке завдання стояло. Однак відповідні зміни до Конституції у 2005—2009 рр. не були внесені. В результаті склалась дуалістична структура влади: в центрі — парламентсько-президентська, а в регіонах зберігала всі ознаки президентської влади.

Ці прогалини особливо гостро проявились в умовах жорсткого конфлікту всередині "помаранчевої" влади, протистояння між президентом і прем'єр-міністром, що

привело до дезорганізації роботи державного механізму. Не нормалізували обстановку і позачергові парламентські вибори в 2007 році, проведені після дострокового розпуску Верховної Ради. До речі, без достатніх на те правових підстав та юридичної необхідності. Така ситуація засвідчила, що у політичній системі не виявилося ефективних механізмів недопущення або нейтралізації правого нігілізму і політичного волюнтаризму. Саме це значною мірою сприяло всім тим негативним явищам у соціально-економічному і політичному житті, які Україна переживала за часів "помаранчевої" влади.

4. Прецедент конституційного нігілізму (2010—2013 рр.)

Обраний у січні 2010 року Президент В. Янукович та його команда скористалася розбратом в помаранчевій владі та її спробами ревізії Конституції 2004 р. Все це вони використали як привід для ініціювання скасування політреформи та відміни Конституції 2004 р. Вони пояснювали той крок лише одним — конфліктністю у владі, яка нібито зумовлена неприйнятною для України Конституцією. Вони переконували, що досить відмінити політреформу і в країні одразу прийдуть злагода і порядок. Однак життя згодом показало, що це був лише привід, щоб авторитаризувати владу, зруйнувати пріоритетність парламентаризму і звузити демократію.

За поданням 252 народних депутатів "мобілізованих" "регіоналами" Конституційний Суд України 30 вересня 2010 р. визнав зміни до Конституції неконституційними у зв'язку з порушенням процедури розгляду і прийняття Закон № 2222-IV від 8 грудня 2004 р. За рішенням Верховної Ради від 7 жовтня 2010 р. Україна в порядку сагісфакції повернулася до редакції Конституції 1996 року. Приймаючи таке рішення, у 2010 році Конституційний Суд "забув", що своїм рішенням у 2007 та 2008 рр. двічі визнав конституційним закон № 2222-IV. На цей раз судді Конституційного Суду раптом звернули увагу на процедурні порушення при ухваленні Верховною Радою змін до Конституції 8 грудня 2004 року.

Після скасування політреформи від 2004 року десять політичних партій націонал-демократичного крила (до речі, серед них були й ті, які самі домагались відміни Конституції 2004 р.) підписали заяву з вимогою звільнити конституційних суддів. До речі, свого часу в Киргизстані Генеральна прокуратура порушила справу проти суддів розформованого конституційного суду за фактами винесення свідомо неправосудних рішень на користь президента. Український парадокс полягав в тому, що серед цих "скаржників" було багато тих, хто раніше був проти Конституції 2004 р. Але українських опозиціонерів не почули, хоча висловлені ними аргументи на захист Конституції в редакції 2004 року більш ніж переконливі.

Скасування політреформи 2004 року з самого початку засвідчило, що команда В. Януковича зробила фатальний крок. Аргументів цьому більш ніж достатньо. По-перше, це було зроблено в неконституційній і не правовий спосіб. По-друге, це відбулося після президентських виборів, внаслідок чого істотно розширились повноваження президента, які йому не були делеговані виборцями. По-третє, в політичному аспекті подібний крок розцінювався як узурпація влади. По-четверте, заміна парламентсько-президентської системи влади на президентсько-парламентську стала протиприродним процесом в умовах глобальної демократизації і пріоритету парламентаризму в політичних системах країн Європи. По-п'яте, використання вищеозначених процесів у сімейно-кланових інтересах означало перетворення України в найганебніші форми автократії — кланократію і олігархократію. Все це гостро суперечило процесам підготовки українського суспільства до вступу в асоціацію європейської демократії. Такий конфлікт накопичувався, загострювався і зрештою вибухнув революцією кінця 2013 — початку 2014 років. По-шосте, факти порушення процедури, на підставі яких судді приймали рішення, не були встановлені офіційно. Таке право має лише адміністра-

тивний суд, за підтримкою якого і повинен був звернутися Конституційний Суд. По-сьоме, і, напевне, найжахливіше. Визнання факту прийняття Закону № 2222-IV з порушенням процедури і, як наслідок, не конституційним торкається не лише цього закону, а всього пакету рішень — законність третього туру президентських виборів та обрання В. Ющенка президентом.

Цілком природно, що населення не однозначно сприйняло скасування Конституції 2004 р. Так, за даними Інституту Горшеніна, 34,7% опитаних висловились негативно щодо відміни Конституції 2004 року. І це при тому, що 24% виявили байдуже ставлення, а ще менше — 20% не змогли відповісти. І причина такого неоднозначного сприйняття криється не лише у способі відміни політреформи, стільки у наслідках такого кроку. Про це свідчать опитування щодо мотивів чи мети відміни політреформи. Так, за даними Інституту Горшеніна, 35,6% опитаних вважають, що це зроблено на угоду провладним політикам та їх оточенню, і лише 21% вбачають у цьому необхідність усунення юридичних протиріч. Яких, до речі, було не так уже й багато, щоб скасовувати всю Конституцію. Досить красномовним є і той факт, що 29,7% опитаних взагалі не зрозуміли, для чого було скасовано політреформу.

Венеціанська комісія у своєму висновку з приводу скасування Конституції 2004 року теж чітко вказала, що в конституційному процесі не можна обходити парламент. А. Кучма з самого початку не сприймав маніпуляції з відміною політреформи і зміною Основного Закону. І мав на це повне моральне право. Адже він сам не пішов на імплементацію результатів референдуму 2000 року в обхід парламенту. Маючи повне право і відповідне рішення Конституційного Суду, він не став обиратись на третій термін. Чимало було й інших прикладів, хоч і менш значущих, як наприклад, звільнення суддів Конституційного Суду, членів ЦВК тощо.

Відміна політичної реформи 2004 року фактично зіштовхнула країну до бюрократичної централізації. Цей крок команда В. Януковича пояснювала необхідністю зміцнення держави. Однак, досвід світової демократії переконливо доводить, що сильна держава підтримується силою суспільства, а не силовим режимом. Сповзання від сильної до силових держави веде лише до зміцнення силових структур та їх контролю над суспільством. За таких умов держава не може виконувати свою основну функцію — арбітра між свободою і безпекою. Світовий досвід також свідчить: якщо суспільство сильне, а держава слабка, то демократія перетворюється в охлократію; якщо ж держава сильна, а суспільство слабе, то демократія перетворюється в автократію. Неспроможність досягти оптимального співвідношення цих процесів — основна проблема політичних режимів і владних структур тих чи інших країн. Це підтвердили події в країнах Північної Африки та Близького Сходу в 2011 році. Дуже прикро, але найбільш начисто і переконливо це підтвердили події кінця 2013 — початку 2014 років у самій Україні.

Повернення до Конституції 1996 року було досить уразливим прецедентом з правової точки зору. Воно показало, що в Україні ще не вироблено механізмів, що забезпечують стійкість державної системи. Стало очевидно, що обрання президента призводить до руйнування цілого ланцюжка управлінських зв'язків, які повинні служити своєрідним каркасом держави. Стало зрозуміло, що державна система не набула достатньої стійкості, стабільності і незалежності від зміни політичних еліт. Це вимагало продовження і поглиблення політичної реформи. Особливо гостра потреба була в створенні надійного правового механізму, який забезпечував би чітке функціонування та ефективну взаємодію всіх гілок влади, державних органів, справді незалежний характер судової системи наділення реальними повноваженнями і організаційно-фінансовими можливостями місцевого самоврядування.

Але замість такого конструктивного пошуку розв'язку назрілих проблем у хід було запущено черговий конституційний "фальш-процес". Зокрема наприкінці 2010 року, уже після скасування Конституції 2004 р. Президент В. Янукович прийняв рішення про створення Конституційної Асамблеї, яка мала підготувати новий проект редакції Конституції. Очільником Конституційної Асамблеї було призначено першого Президента України Л. Кравчука.

Політична еліта одразу задалась питанням: як розцінювати те, що буквально через 1—2 місяці після відміни Конституції 2004 р., повернення до Конституції 1996 р. В. Янукович ініціює розробку якогось третього варіанту Конституції. Який це може бути варіант??? Та й чи можливий ще якийсь третій варіант, якщо вести мову про принципи відмінності. Тому більшість українських політків розгадали цей маневр: В. Януковичу не потрібна була нова Конституція, бо вона ніколи б не дала йому більших повноважень, ніж "повернена" Конституція 1996 р. В. Януковичу потрібен був лише нескінченний конституційний процес як ширма для імітації його демократизації. І це підтвердилось. За три роки (2011—2013 рр.) ні Конституційна асамблея, ні робочі комісії так нічого й не сотворили.

До того ж Конституція України не передбачає можливості прийняття нового Основного Закону, а визначає лише порядок внесення змін до нього. І зроблено це свідомо — для забезпечення стабільності конституційного ладу, що для України є особливо актуальним. Викликали подив і заяви окремих політиків, що роботою над конституційними змінами не повинен займатися парламент. Навряд чи подібні заяви на користь конституційного консенсусу. Венеціанська комісія у своєму висновку з приводу конституційної ситуації в Україні чітко вказала, що в конституційному процесі не можна обходити парламент.

Скасування у 2010 р. Конституції 2004 р. поставило під сумнів легітимність всієї влади. Що стосується "помаранчевої" влади, то тут основне питання щодо конституційності третього туру виборів і обрання В. Ющенка. Виходило так, що "помаранчеві" владні інституції протягом кількох років працювали на основі конституційних норм, які у 2010 р. були визнані неконституційними. Що стосується владної команди регіоналів і насамперед В. Януковича, то тут постало питання легітимності і правомірності — істотного розширення повноважень. Адже В. Янукович був обраний відповідно до норм Конституції 2004 р., які визнавались недійсними. Адже внаслідок скасування політреформи він отримав набагато більше повноважень, ніж це було на час його обрання.

Повернення до дії Конституції 1996 р. за президентства В. Януковича переконливо показало, що політична реформа 2004 р. була правильним і необхідним кроком. Тоді проявились великі ризики для політичної системи держави, коли повноваження і відповідальність парламенту різко звужуються, а президента — розширюються і ними можуть скористатись люди в кланократичних, олігархократичних та авторитарних цілях.

5. Суперечливі конституційні новації (2014—2016 рр.)

Узурпація влади В. Януковичем у результаті неконституційного повернення до Конституції 1996 р., як і прогнозувало багато політиків, ще в 2010—2012 рр. обернулось трагічно для влади і долі країни і призвело до відомих подій кінця 2013 — початку 2014 р., названих Революцією Гідності. В результаті 21 лютого 2014 року Верховна Рада України на "революційній хвилі" прийняла за основу проект закону про відновлення дії Конституції України 2004 року. Повернення на початку 2014 року до Конституції 2004 року стало однією з головних умов подолання політичної кризи. Водночас це стало і переконливим свідченням правильності політреформи 2004 року. Це ще раз спростовує твердження, що тодішні конституційні зміни були надумані, або під когось ініційовані. Насправді, це був механізм захи-

сту від переродження централізації і концентрації влади в автократію, а далі — в олігархократію, кланократію та диктатуру, що, власне, й сталося в Україні після скасування політреформи.

Але й тут повторився конституційний парадокс 2010 р. Після відновлення Конституції 2004 р. та обрання Президентом України П. Порошенка останній знову ініціював черговий раунд конституційного процесу та розробку нової Конституції. І знову політикум задався питанням: яким буде цей третій варіант Конституції, і чи взагалі можливий такий? Чи може і в даному випадку розробка Конституції потрібна як ширма для прихованої авторитаризації влади?

Загалом аналіз конституційного процесу свідчить, що посягання на Конституцію вже стали результатом протистояння політичних сил. Нерідко вони використовувалися для перерозподілу владних повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади, але за своїм змістом не сприяли формуванню конституційних засад громадянського суспільства. Нерідко вони були викликані неналежним додержанням положень Конституції та відсутністю політичної волі щодо їх реалізації. Тому не дивно, що з обранням п'ятого президента України П. Порошенка конституційний процес вийшов в новий віраж. Знову створюються конституційні комісії, робочі групи, проводяться дискусії, обговорюються варіанти. Але цей етап має свої особливі проблеми. Йдеться про очевидні суперечності конституційних новацій.

У червні 2014 р. Президент України П. Порошенко спрямував до парламенту законопроект "Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)". А після того — ще два: "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" і "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)". У січні 2015 р. Президент України П. Порошенко подав до парламенту законопроект про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів і суддів. З березня 2014 р. Україна вже була об'єктом російської агресії у форматі так званої гібридної війни.

Насамперед постає питання щодо правомірності конституційних змін в умовах війни чи надзвичайних ситуацій. Стаття 157 Конституції забороняє змінювати її в умовах воєнного або надзвичайного стану. При цьому доречно зауважити, що в подібних ситуаціях країни світу діють у цьому контексті традиційно. Наприклад, 13-ту поправку до Конституції США про скасування рабства було запропоновано під час Громадянської війни, у січні 1865 р., але ухвалено лише в грудні того ж року — вже після встановлення миру в країні. У Франції у часи президентства Шарля де Голля було ухвалено нову Конституцію, хоча країна в той час воювала з алжирськими сепаратистами. Щоправда, ця восьмирічна воєнна операція, яка забрала життя десятків тисяч громадян, іменувалася "операцією з відновлення порядку" і війною була визнана лише в 1999 р. Що ж до наших нинішніх реалій, то варто прислухатися до думки спецпредставника Генсека ООН А. Брахімі, який вважає, що спосіб розробки конституції у країні, де йде війна, може відіграти ключову роль у відновленні й зміцненні держави і політичної системи, а також у забезпеченні стійкого миру. Тим більше, що такий підхід сповідує не лише ООН, а й Рада Європи і, передовсім, її експертна установа — Венеційська комісія.

Інше питання — дотримання суверенності впровадження конституційних змін. Наприклад, домовленості Мінська-1 не містили зобов'язань щодо конституційних змін. Але у домовленостях Мінська-2 (нормандський формат за участі А. Меркель, Ф. Олланда, В. Путіна та П. Порошенка) такі зобов'язання з'явилися. Між тим за духом і буквою Конституції 2004 р. конституційний процес — це передовсім парламентська процедура, а президентові в ній належить лише право конституційної ініціативи. Однак зміни до Конституції доручено напра-

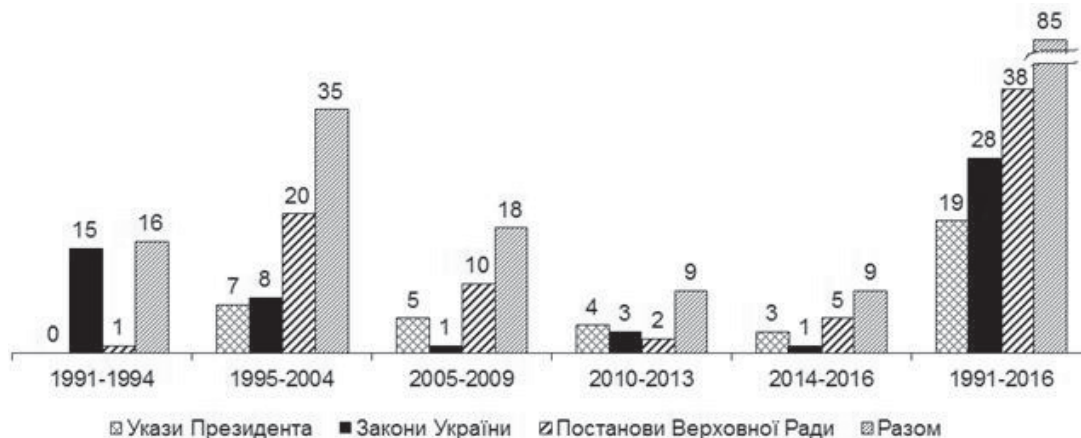


Рис. 3. Кількість законодавчих та нормативних актів у рамках конституційної реформи

Джерело: розроблено за даними Верховної Ради України.

цьовувати не парламенту, а дорадчому органу при президенті — Конституційній комісії (КК), обмеженість функцій якої очевидна.

Сам зміст пропонованих змін украї уривчастий. У нашвидку ретушованому вигляді подаються поправки, спрямовані на розширення повноважень президента, посилення його впливу на місцеву владу й суди. Це намагаються піднести як конче необхідні й достатні зміни і для подальшого розвитку країни загалом, і для врегулювання конфлікту на Сході країни зокрема. Продовжувати в тому ж дусі означає свідомо прирікати державу на політичну нестабільність із перспективою майбутнього краху.

6. Краща Конституція та, що виконується

Таким чином, виходить так, що всі роки незалежності України, вся її новітня історія — це безперервний конституційний процес. В США в середньому на одну поправку до Конституції припадає майже 10 років. В Україні кожен президент робив спроби повністю замінити конституцію, не кажучи вже за внесення змін. Але це з формальних ознак. Якщо поглянути на цю проблему з фактичних результативних ознак, то оцінки виходять дуже різні.

У період президентства Л. Кравчука конституційний процес торкався лише ретушування старої радянської конституції. Тоді українська влада не спромоглась на підготовку і прийняття Конституції, адекватної державній незалежності та ринковій системі. Але все ж тоді було зроблено чимало для того, щоб процес державотворення та ринкової трансформації в Україні був запущений і Україна утверджувалася як держава.

У період президентства Л. Кучми насамперед для упорядкування керованості країною був підписаний Конституційний договір. А далі, і це головне, була прийнята перша Конституція незалежної країни. В 1996 р. Л. Кучма домігся прийняття Конституції, яку чекала вся країна, яку на той час вже були прийняли всі пострадянські країни. Ця Конституція практично 5 років працювала без спроб щодо внесення змін. Але після обрання на другий президентський термін, політичні сили, які програли вибори, розвернули політичну боротьбу проти Л. Кучми, проти президентської влади, як такої. "Касетний" і "кольчужний" скандали, акції "Україна без Кучми", по суті, спровокували масштабну та демагогічну дискусію в суспільстві про зміну структури повноважень між гілками влади: особливо між президентом і парламентом. Запит на таку реструктуризацію владних повноважень прийшов від опозиційних сил. І заслуга Л. Кучми в тому, що він почув цей запит і відповів на нього конституційною пропозицією заміни президентсько-парламентської моделі політичної системи на парламентсько-президентську модель. Тобто підготовка чергової Конституції, яка потім була прийнята у 2004 р., не була продуктом політичної кон'юнктури. Це було усвідомлене рішення не формальної зміни конституції, а зміни моделі політичної системи, і не під конкретну особистість, а під європейські традиції і під демократичні цінності. Тому історична заслуга Л. Кучми в тому, що за період його президентства було прийнято дві Конституції (1996 р. і 2004 р.), які не дублювали одна одну, а відображали дві різні моделі політичної системи і були зумовлені політичними настроями в суспільстві і в політичних колах. До цього слід додати, що за президентства Л. Кучми був прийнятий як стабілізуючий фактор унікальний Конституційний договір та був проведений поки що єдиний Всенародний рефе-



Рис. 4. Результативність основних етапів конституційного процесу

рендум за народною ініціативою щодо змін до Конституції. Тому другий період українського конституційного процесу був не тільки найбільш активний, але й найбільш результативний та адекватний, зумовлений об'єктивно-закономірними процесами.

Наступні періоди українського конституційного процесу виявились деструктивними і суперечливими. По-перше, всі три президенти цього періоду (2005—2016 рр.) декларували розробку і внесення нових конституцій, що не передбачено діючою Конституцією. При цьому не йдеться про зміну моделі політичної системи. А саме, це має бути в основі різновидностей конституції. Все що не торкається основ політичної системи не може претендувати на нову Конституцію, а хіба що на внесення змін чи поправок до діючих конституцій. Тому цілком логічно складається враження, що після 2004 р. кожен президент робив спроби зробити Конституцію під себе. Тут нічим крити. От і вийшло, що конституційний процес третього періоду насичений такими суперечливими віхами, як антиконституційна відміна в 2010 р. Конституції 2004 р., створення різного роду асамблей, комісій, рад, робочих груп з опрацювання нових конституцій. Тому на 10 років цього періоду припало найбільше конституційної шарпанини і найменше результативності. Це скоріше був період конституційного зуду.

Ці періоди також підтвердили позитивність конституції 1996 р. і 2004 року. Вони обидві були прийняті за президентства Л. Кучми і обидві працювали по два періоди: Конституція 1996 р. (1996—2005 і 2010—2013 рр.); Конституція 2004 р. (2006—2010 і 2014—2016 рр.). І, як це не парадоксально, але виходило так, що ті хто критикував ту чи іншу Конституцію Л. Кучми, потім робили все, щоб її відновити. Особливо це характерно для Конституції 2004 року, яка зазнала багато критики з боку тих сил, які хотіли її не раз скасувати, а потім використали її як спасіння.

Узагальнення різних періодів конституційного процесу та активності в ньому влади свідчить про велику контрастність в цьому. З 1991 р. в Україні в рамках конституційного процесу прийнято більше 110 нормативних актів. Половина з них — за період президентства Л. Кучми. До повної міри ця оцінка формальна тому, що за кількістю стоїть якісь, а саме: функціональна ефективність нормативних актів. Якісна оцінка нормотворчої діяльності в конституційному процесі ще більш контрастна, ніж кількісна. Так, за президентства В. Ющенка було прийнято немало нормативних актів, але нічого реального в напрямі удосконалення конституційного процесу зроблено не було. Навпаки, найбільш насиченим і найбільш результативним в якісному відношенні був період за президентства Л. Кучми, коли було напрацьовано і прийняті аж три основних документи: Конституційний договір (1995 р.), Конституція-96 (1996 р.) та Конституція-04 (2004 р.) (рис. 3 і 4).

Отже, аналіз конституційного процесу свідчить, що найбільш гострі дискусії в ньому стосуються політичної системи. Саме з цим було пов'язано запровадження Конституції 2004 р., її відміна у 2010 р. та її відновлення у 2014 р. У такому ключі проявився внесок кожної влади в конституційний процес.

Між тим українське суспільство вимагає конституційної стабільності. Так, на питання щодо доцільності зміни повноважень президента, уряду, парламенту у різні періоди найбільш стабільною (близько 40%) є відповідь: "залишити все без змін". Що стосується повноважень окремої однієї гілки влади, то тут пріоритети громадян дуже залежать від періоду опитування, ефективності органу державної влади на той період, особливостей ситуації тощо. Одним словом, ставлення населення до окремих гілок і органів влади є досить кон'юнктурним. Однак Конституція не може бути кон'юнктурною. Її не можна змінювати залежно від того, хто переміг на останніх президентських чи парламентських виборах, які складаються стосунки між органами влади

та їх очільниками, якою є політична, економічна чи соціальна ситуація в країні.

Таким чином, Україна не має альтернативи розвитку народовладдя, парламентаризму, представництва і прямої участі народу в управлінні, становленню місцевого самоврядування і громадянського суспільства загалом. Цей шлях пройшли більшість розвинених країн. Це — європейський шлях. На цю дорогу стають країни, що розвиваються, у т.ч. постсоціалістичні і пострадянські. Ці ідеї все більше сприймаються навіть у країнах з традиційно авторитарною владою, що засвідчили революції в арабських країнах.

З цього приводу Л. Кучма в одному з інтерв'ю сказав: "Як політик, що свого часу вистраждав і пережив усі перипетії з розширенням повноважень і прем'єр-міністра, і президента, я сьогодні нікому з претендентів на найвищі посади не рекомендував би бездумно добиватись розширення повноважень. Повноваження загальнодержавних гілок влади (президент, парламент, уряд, судова система) мають бути дуже збалансовані, зрівноважені і узгоджені в єдиному державному механізмі за принципом взаємодоповнення і координації дій. Байка І.І. Крилова про лебедя, рака і щуку, які взяли тягнути воза, будучи на генетичному рівні запрограмованими на конфлікт інтересів та дій, має стати антиприкладом для побудови моделі організації політичної системи і державної влади в Україні".

В Україні тема реформування Конституції вже давно перетворилася на елемент обов'язкової програми всіх основних політичних сил. Це цілком природно, адже саме конституційна реформа зберігає ключове значення для подальшого демократичного розвитку. Однак представники українського істеблішменту здебільшого сприймають цю тему виключно як ритуальну. Під час недавніх виборчих кампаній вони були згодні з тим, що без внесення поправок до Конституції неможливо повернути мир в Україну й гарантувати демократичний розвиток країни. Практично всі казали про децентралізацію, необхідність подолання конфлікту повноважень між центром і регіонами. Обіцяли українським громадянам реформувати судову систему, щоб гарантувати неупередженість, справедливість і доступність українських судів. Багато хто заявляв про важливість усунення конфлікту повноважень між парламентом, урядом і президентом. При цьому більшість політиків наголошували на необхідності широкого діалогу щодо конституційної реформи, необхідності знайти консенсусні рішення. І суспільство їм повірило.

Базовою проблемою конституційного реформування в Україні є його конфліктний, змагальний характер. Раз за разом зміст конституційних реформ приносять у жертву політичній кон'юктурі. Який би з попередніх проєктів змін ми не брали, постійно виявляється, що його з самого початку замислювали й реалізовували як інструмент політичної боротьби. Посилити повноваження інституту, який контролюєш. Послабити інститут, який контролюють опоненти. Жодних завдань, що виходять за ці рамки, не ставилося. Це тупиковий шлях. Українці пережили вже серію конституційних реформувань. І жодного разу ці найважливіші рішення не привели до успіху. Політична модель так само нестабільна. Конфлікт повноважень зберігається на всіх рівнях. І, головне, надійно захистити права і свободи громадян, подолати політичну відчуженість українського суспільства так і не вдалося.

Настав час кардинально змінювати сам підхід до реформування цієї сфери. На зміну логіці конфронтації має прийти логіка врегулювання. Досить думати про те, як зайняти вигіднішу позицію у політичному конфлікті. Зусилля потрібно спрямовувати на формування моделі, в якій будь-які політичні конфлікти ефективно регулюватимуться. Без насильства й примусу, на основі діалогу й компромісу. Тільки це дасть шанс українській державі не опинитися раз за разом на межі краху.