



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ: У ПОШУКАХ ПОЛІТИЧНОГО І ПРАВОВОГО КОМПРОМІСУ

ТОМЕНКО Микола Володимирович - доктор політичних наук, український політик та громадський діяч

В статті проаналізовано концепцію «трьох легітимацій» Конституції. Ця концепція полягає в тому, що для успішного утвердження конституції чи конституційних змін, процес внесення змін повинен отримати легітимацію в трьох сферах: правовій, політичній і соціальній.

Ключові слова: конституціоналізм; конституційний процес, політичний ризик, політичний компроміс, політична кон'юнктура.

Нині в Україні триває динамічний конституційний процес. У перебігу пошуку парадигми й оптимальної моделі політичного устрою активно беруть участь політики і науковці, які, виходячи зі своєї компетенції, пропонують власний опис та пояснення процесів суспільно політичної трансформації в сучасній Україні. Місце і роль Конституції в процесах розуміння політичного життя кожна політична сила, з одного боку, і кожна наукова школа – з іншого, визначають по своєму, але всі сходяться на думці щодо необхідності вдосконалення Основного закону нашої держави. Дискусії щодо цих питань ускладнюються також тим, що Конституція в широкому розумінні виступає у вигляді трьох різних категорій. По перше, Конституція є нормативною моделлю політичного устрою держави. По друге, вона фіксує правила, за якими функціонують суспільно політичні інститути. І, нарешті, вона є правовим документом, на основі якого будується нормативна складова всієї політико правової системи. Всі ці три виміри Конституції необхідно враховувати під

час політологічного аналізу наявних чи необхідних змін.

Зміни до Конституції, ухвалені 2004 року, розглядалися як інструмент досягнення компромісу, що і було досить ефективно реалізовано. Такий крок також став засобом розв'язання назрілого політичного конфлікту, наслідки якого могли бути загрозливими. Але політична система України продовжувала динамічно розвиватися, і згодом дедалі частіше почали виникати суперечності, що, як виявилось, були закладені в змінах до Конституції, ухвалених 2004 року.

До того ж існує нагальна потреба нашої держави у концептуальному осмисленні конституційного процесу саме з політологічної точки зору. Такий підхід акцентує увагу на розумінні Конституції як стратегії розвитку політичної системи. Аналіз останніх досліджень і публікацій в цьому напрямі свідчить про те, що зазначений підхід майже повністю відсутній в українській політичній думці. Зрозуміло, проблемою конституційного процесу цікавляться, перш за все, правознавці. Але ґрунтовні дослідження в цій сфері вченими юристами, на думку, одного з дослідників цієї теми В. Шаповала [1], є незатребуваними – ані політиками, ані громадськістю. Тим не менше, питання конституційного процесу привернули увагу політологів, особливо в контексті обговорення конституційного процесу. Окремі феномени і категорії конституційного процесу стають предметами досить ґрунтовних політологічних досліджень. Зокрема, це стосується питань місцевого самоврядування,

діяльності політичних партій, функціонування окремих державних і політичних інститутів, етнічнонаціональної і мовної політики тощо. Однак системного політологічного підходу, який міг би теоретично осягнути засади, стан і перспективи розвитку конституційного процесу в межах трансформації політичної системи України, сьогодні в українській політичній науці немає.

Тим більше, немає політологічних досліджень, предметом яких є інструментальні можливості Конституції у вирішенні суспільно політичних протиріч і конфліктів. Серед вітчизняних науковців, які у своїх дослідженнях звертаються до конституційного процесу, заслуговують на увагу роботи Є. Головахи, С. Головатого, В. Головченка, В. Кампо, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, А. Крусян, І. Словської, І. Куненко тощо. Близькою до позиції автора в частині концептуалізації конституційного процесу, є також позиція російського політолога М. Ільїна [2], який започаткував відповідний напрям в російській політичній науці. Виходячи з наявних наукових розробок, предмета статті і нагальної потреби його вивчення, основними завданнями запропонованого аналізу можна визначити вивчення параметрів і можливостей використання конституційного процесу як інструменту подолання кризових явищ в сучасній українській політиці, запобігання політичних конфліктів, засобу зниження ризиків, пов'язаних з динамікою політичної системи України.

Внесення змін до чинної Конституції повинно вирішувати принаймні дві головні проблеми сьогодення. По перше, віднайти шляхи подолання і ліквідувати кризу влади в Україні, яка спричинена, зокрема, правовими прогалинами у чинному законодавстві. По друге, новий варіант Конституції повинен також виключити можливість концентрації влади в Україні в руках однієї особи. А для цього необхідно чітко розмежувати повноваження Кабінету Міністрів та Президента, системи виконавчої влади, оптимізувати виборчу систему та посилити повноваження місцевого самоврядування. За цим виникає цілком прагматичне питання – ефективності конституційного процесу, критерії якої визначаються, у першу чергу, статусом самої Конституції. Мається на увазі такий конституційний

процес, який дозволить задіяти та підвищити статус Конституції в цілому як фундаментального нормативно правового акту. Першочерговою передумовою цього є відмова основних політичних сил від розгляду ними змін до Конституції лише за кон'юнктурними можливостями, тобто як певної політичної технології, покликаної зміцнити їхні позиції в межах нинішньої політичної ситуації. Але нині можемо спостерігати саме такі тенденції, що найбільш яскраво характеризує наявні пропозиції змін до Основного закону. Врешті решт, питання змін до Основного закону переноситься у площину забезпечення місії політичного лідера.

Таким чином, ми знов можемо наблизитися до деструктивного політичного протистояння, породженого нечіткістю і невизначеністю основних понять і категорій попередньої редакції Конституції. Але ми вже можемо враховувати власний досвід під час розробки нової редакції Основного закону. Отже, нова Конституція має чіткіше розмежувати повноваження і компетенцію гілок влади, а також визначити їхній обсяг – у першу чергу, для Президента України, що було порушено змінами до Конституції 2004 р. У такий спосіб можливе визначення шляху виходу з перманентної політичної кризи, у якій Україна опинилася в останні роки. Слід зауважити, що лише визначення загальних засад і принципів розробки та ухвалення змін до Конституції не може дозволити швидко вийти з політичної кризи. Це потрібно сприймати тільки як закладення підвалин для подолання численних політичних конфліктів сучасної української політики. На думку автора, під час пошуку шляхів вирішення політичних конфліктів за допомогою змін до Конституції корисно залучити категорію «легітимність». У контексті дослідження легітимність розуміється в широкому сенсі – як визнання, пояснення, обґрунтування та сприйняття правомірності необхідних змін. Отже, для успішного схвалення конституційних змін процес прийняття нового Основного закону має набути легітимності у правовій, політичній та суспільній площинах.

Правова легітимність передбачає, що нова Конституція повинна прийматися за умови повного дотримання чинної нині юри-

дичної процедури внесення змін і доповнень до Основного закону. Ухвалення Конституції шляхом скликання не передбачених процедурою установчих органів, чи спроба прийняти новий варіант Конституції на референдумі в обхід парламенту містять загрозу втрати Конституцією України такої легітимності. Недотримання принципу правової легітимності при ухваленні змін до Конституції може призвести до дестабілізації системи державної влади та підірвати її авторитет. Водночас, у нинішній редакції Конституції фактично відсутні норми про механізм прийняття нового Основного закону [3]. Правова невизначеність залишається і в рішенні Конституційного Суду від 16.04.2008 № 6 рп, де відповідальність у визначенні процедури перекладається на Верховну Раду. З іншого боку, в перспективі це залишає законодавцям простір для пошуку компромісів при прийнятті нової редакції Конституції.

Таким чином актуалізується питання іншої площини легітимності – політичної. Політична легітимність полягає в тому, що зміни до Основного Закону, враховуючи правові вимоги (внесення змін до Конституції може відбуватися лише за рішенням конституційної більшості парламенту), повинні вноситися за умови досягнення консенсусу між основними політичними силами стосовно змісту цих змін. В цьому розрізі дуже важливим є поняття відповідальності політичної еліти. Сьогодні здебільшого маємо констатувати, що представники політичної еліти, як і бізнес еліти, і бюрократії, не зацікавлені в якісних змінах до Основного закону [4]. Коли ж представники еліт знайдуть можливості для пошуку компромісів, погодяться на відкриті і прозорі домовленості, це вже само по собі буде значним кроком на шляху для розв'язання конфлікту і, отже, буде необхідною умовою легітимації процесу змін до Конституції.

Нарешті, суспільна легітимність означає, насамперед, відмову від внесення до тексту Конституції ідей, які однозначно не сприймаються суспільством. Визначальна роль тут лежить на партіях та політиках, які мають врахувати суспільні очікування при формулюванні змін до Конституції та залучити широке коло фахівців. Процесові внесення змін до Основного Закону може передувати

фахове вивчення громадської думки. Але головне – це широке обговорення пропонованих змін у наукових і експертних колах. Для цього необхідно налагодити ефективний діалог влади (політичних суб'єктів) і експертної громадськості. За такого підходу будуть затребувані ідеї і дослідження провідних вчених і наукових колективів України, що посилять практичну цінність наукової діяльності, з одного боку, а також дасть змогу професійно наповнити й оцінити проекти змін. Крім того, широка громадськість має визначитися з своїм баченням змін до Конституції і мати змогу висловити свою думку щодо тих, що пропонуються політичними силами. А цьому має передувати інформаційна робота, яка дозволить населенню обирати свідомо. Водночас, яскравою є тенденція, коли збільшується кількість людей, які не визначилися. Тобто люди дедалі більше не розуміють, що їм пропонують політики. А така ситуація потенційно створює умови для різних маніпуляцій. Отже, прийняття нової Конституції України має розпочинатися з пошуку основними політичними силами консенсусу навколо тих пропозицій, які не викликають застережень і можуть знайти підтримку у провідних політичних суб'єктів.

Так чи інакше, головним питанням залишається реалізація механізму збалансування повноважень, який закладається і регулюється, перш за все, нормами Конституції. Наприклад, дострокові вибори, як засіб розв'язання конфлікту без вирішення питання впорядкування системи влади і відповідальності, є малоперспективними. Такі заходи не вирішують конфліктні питання, а лише переносять їх на інші терміни. Але подібне перенесення має тільки короткострокові позитиви, тоді як з часом наявний конфлікт може загостритися. Більше того, треба враховувати, що існуюча політична криза породжує проблеми в інших суспільних системах – економічній, адміністративній, соціальній тощо.

Якщо розуміти вибори як механізм ротації кадрів або ідей, то вони можливі лише як інструмент реалізації ухвалених змін до Конституції (як інституціональних правил). Звідси зрозуміло, що спочатку потрібно розробити й ухвалити зміни до Основного закону, а вже потім його норми реалізовувати за

допомогою виборів. Це дасть змогу оновити існуючі політичні інститути, підпорядкувавши їх вже зміненим конституційним параметрам. Системна криза, в якій опинилася Україна останнім часом, має вирішуватися саме системними методами, які полягають у визначенні стратегічних пріоритетів і будуються на чітких і зрозумілих категоріях та правилах в межах чітко окреслених повноважень і відповідальності гілок влади. Таким чином, головний висновок запропонованого аналізу полягає в тому, що в зв'язку з системними кризовими явищами в українській політиці останнього часу, ми маємо говорити про зміни до Конституції як один з багатьох шляхів мінімізації втрат від наявних політичних конфліктів в Україні.

За нинішніх умов зміни до Конституції виступають здебільшого не як державна стратегія, а як інструмент розв'язання політичних конфліктів. Маємо констатувати, що конфліктний потенціал вже був закладений у чинній Конституції. Це – багато невизначених або нечітких формулювань, зокрема, стосовно парламентської коаліції, внесення кандидатури прем'єр міністра, процедури формування уряду з посадами, які призначаються за квотою Президента, та багато іншого. Нині ми стикнулися з тим, що чимало достатньо прогресивних ідей, вміщених в чинній редакції Конституції, впираються в проблему їхньої реалізації. Фактично була знайдена відповідь на запитання «що», але й досі залишається без відповіді запитання «як». Ситуація, що склалася, ще раз акцентує увагу політиків і державних діячів на тому, що науку не можна відсторонювати від політичних процесів. Існуючі гострі політичні конфлікти в Україні по-

SUMMARY

The paper presents the concept of «three legitimacies» of Constitution. It consists of the fact that for the successful approval of the constitution or constitutional amendments, the process of the new Basic Law passage must gain legitimacy in the legal, political and social fields.

требують механізму розв'язання, ґрунтовний опис і пояснення якому має дати політична і юридична наука. Саме зміни до Конституції, за належного наукового обґрунтування, нині можуть стати ефективним інструментом подолання кризових явищ і вирішення потенційно небезпечних політичних конфліктів. Вирішивши питання повноважень і збалансованості влади, політики і науковці зможуть забезпечити українську демократію сильними інститутами конституційної держави, що дозволить реалізувати стабільний розвиток суспільно політичної системи нашої держави.

Література

1. Шаповал В. Феномен конституції у контексті вітчизняної політико правової «міфології» // Дзеркало тижня. – 9–15 серпня 2008. – № 29 (708).
2. Ильин М. В. «Понятийная омонимия: конституции и режимы». Ильин М. В. Понятийная омонимия: конституции и режимы // Полис. – 2007. – № 5. – С. 140–148.
3. Тацій В. Я. Актуальні проблеми системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 1 (6). – С. 92–98.
4. Дергачов О. П. Політичний формат конституційного процесу в Україні // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 1 (6). – С. 111