

УДК 342.4(477)

А. Яковлев, заступник Головного вченого секретаря НАПрН України, кандидат юридичних наук

Конституційний процес в Україні 1991–1996 років: ретроспективний погляд на проблему

Сучасний процес конституційного розвитку в Україні та поступового утвердження ідей і практики конституціоналізму перебуває в нерозривному зв'язку з тією загальною логікою трансформацій держави і права, яка була визначена ще Декларацією про державний суверенітет та Актом проголошення незалежності, а також тим історичним рішенням Українського народу «жити за власною Конституцією», про яке писав Л. Юзьков¹. Справді, конституційний процес в Україні не можна тлумачити як сукупність дискретних дій або рішень, що приймалися тими чи іншими органами державної влади або їх посадовими особами. Так, слід визнати, що конституційний процес в Україні наразі позначений такими знаковими для конституційного права подіями, як прийняття Конституції України 1996 року, запровадження першого етапу політичної реформи у 2004 році та фактичне скасування конституційних змін рішенням Конституційного Суду України у 2010 році.

Утім наявність цих «законних подій» не означає заперечення цілісності конституційного процесу в цілому. Свого часу, описуючи специфіку конституції та її роль у регулюванні суспільних відносин, П. Євграфов зазначав: «Конституцію, на відміну від звичайних законів, інших нормативно-правових актів, не можна характеризувати з точки зору наявності в ній прогалин. Вона є такою як є, з усіма позитивними і негативними рисами, але правовим документом без прогалин... в цьому і полягає її особлива нормативність, стабільність, безперечність у додержанні закріплених у ній правових норм, функціонування Конституції як Основного Закону»². Вважаємо, що ці самі слова можуть бути звернені і до конституційного процесу в цілому. А саме: «він є таким, яким він є», а отже, як адекватне усвідомлення сучасного

¹ Юзьков Л. Жити за власною Конституцією / Л. Юзьков // Наука і суспільство. – 1991. – № 9. – С. 3–4.

² Євграфов П. Б. Конституція України : коментар змін (2004–2007). Теоретичні та практичні аспекти / П. Б. Євграфов. – К. : Всеукр. асоціація видавців «Прав. єдність», 2007. – С. 53.

стану розвитку конституційного права України, так і перспектив його удосконалення, що наразі напрямують пов'язуються багатьма вітчизняними фахівцями з діяльністю Конституційної Асамблеї, а також роботою новообраного після жовтневих виборів 2012 року парламенту, неможливе поза зверненням до історії конституційного процесу доби незалежної України (мається на увазі період 90-х років минулого століття). Таким чином, аналіз конституційних проектів доби незалежної України в аспекті утвердження ідей конституціоналізму та спроб їх практичної реалізації становить важливе в теоретичному та практичному плані завдання сучасної науки конституційного права.

Варто зазначити, що звернення до цієї теми є не тільки теоретично і практично значущим, а й актуальним. У цьому сенсі, слід вказати на декілька аспектів, які зумовлюють та істотно підвищують актуальність подібних конституційно-правових досліджень.

По-перше, звертаючись до витоків та специфіки проходження конституційного процесу в Україні початку-середини 90-х років ХХ ст., легко побачити, що вже в той період вченими обґрунтовувались доволі різні моделі розвитку як окремих елементів форми держави, так і конституційного ладу в цілому (наразі застосовуємо поняття конституційного ладу як цілісної системи соціально-правових відносин та інститутів, які підпорядковані безумовним моральним і конституційним вимогам). Причому аргументи, що висувались у той період щодо доцільності забезпечення функціонування тих чи інших механізмів та інститутів конституційного, конституційно-правового регулювання, на нашу думку, майже жодною мірою не втратили своєї актуальності до сьогодні, адже нині, коли ведеться розмова про зміни у Конституції України (або реальні, або тільки гіпотетичні), фактично відбувається повернення до дискусій, які велися у той час. Зокрема, це пов'язано з питаннями визначення оптимальної форми державного устрою для України, вибору форми правління, специфіки функціонування інституту конституційної юстиції, розвитку виборчої системи тощо. Звісно сьогоднішні реалії значно відрізняються від ситуації середини 90-х років, але при цьому між ними є й багато подібного. Більше того, головною причиною актуальності звернення до конституційних проектів середини 90-х є те, що головні проблеми конституційного процесу та конституційного розвитку, які були артикульовані у той період, так досі не знайшли ані теоретичного, ані практичного розв'язання. У цьому сенсі аналіз конституційних проектів доби незалежної України є акту-

альним і важливим, оскільки він становить, з одного боку, органічну частину сучасного конституційного розвитку, а з другого — він є тією необхідною основою, яка дозволяє максимально коректно та обгрунтовано визначити найбільш перспективні моделі подальшого конституційного процесу в Україні.

По-друге, не можна не звертати увагу на той факт, що конституційний процес ніколи не є певною автономною сукупністю подій, що відбуваються у юридичному середовищі. Навпаки — це частина більш загального процесу суспільного розвитку, яка має свої закономірності та детермінанти. Свого часу на цей аспект вказував згадуваний вище видатний український конституціоналіст Л. Юзьков, коли попереджав про небезпеку розриву між «юридичною» і «фактичною» конституціями¹. Тому прогнозування або цілеспрямований вплив на розвиток конституційного процесу в Україні має враховувати цілий комплекс об'єктивно існуючих суспільних відносин. Значною мірою ці суспільні відносини, інтереси і потреби в Україні є подібними до тих, що були у середині 90-х років, адже так само, як і тоді, перед сучасною Україною стоять завдання щодо гарантування прав людини (за ці роки в країні так і не відбулося створення надійно та ефективно діючої системи захисту прав людини), втілення принципу реальності прав людини (на думку цілого ряду провідних сучасних вчених, саме неухвага до цього принципу стала причиною того, що багато з поставлених на початку 90-х років ХХ століття державотворчих цілей в Україні так і не були реалізовані), забезпечення верховенства права, законності, пріоритетного значення соціальної діяльності держави тощо. З цього погляду, вивчення процесів взаємної детермінації між динамікою суспільних відносин та конституційним процесом становить одну з ключових умов науково обгрунтованої діяльності щодо удосконалення системи конституційного права в Україні та забезпечення сталого конституційного розвитку.

Щоправда, досліджуючи роль та вплив перших конституційних проектів на процес утвердження конституціоналізму в Україні, варто звернути увагу на те, що до цього часу в науці конституційного права співіснують одразу ж декілька теоретико-методологічних підходів до визначення сутності цього явища. Однією із найскладніших і найсуперечливіших категорій вітчизняного конституційного права є категорія

¹ Юзьков Л. Конституція юридична і фактична / Л. Юзьков, Є. Тихонова // Право України. – 1992. – № 1. – С. 9–10.

«конституціоналізм». Феномен цього явища є настільки унікальним для юридичної науки, що не варто шукати його аналогів в інших галузях права. При цьому розвиток і утвердження конституціоналізму в Україні повинні досліджуватись насамперед крізь призму вивчення трансформацій системи конституційного права та конституційної практики¹. Для інших вчених конституціоналізм є суспільно-політичним режимом, за якого функціонують держава та її інститути, взаємні стосунки людини і держави, існує система правових зв'язків між суспільством і державою, які виникають у процесі реалізації норм конституції та інших джерел конституційного права. Конституціоналізм також трактується як вчення про конституцію та основний законодавчий акт (джерело) правової системи, який має, як правило, найвищу юридичну силу і встановлює гуманістичний та справедливий статус людини і громадянина, устрій держави, а також систему та повноваження органів державної влади і народовладдя (безпосереднього та представницького).

Разом з тим, як вказує відомий російський дослідник А. Медушевський, поняття «конституціоналізм» вживається у сучасній юридичній науці у трьох основних значеннях: а) як основний закон держави та система публічно-правових актів, які прийняті з метою його розвитку; б) як система політичних і публічно-правових інститутів, формування яких забезпечує реалізацію конституційних норм (це насамперед — верховенство права, народний суверенітет, парламент, поділ влади, незалежний судовий контроль конституційності законів тощо); в) соціальний рух, який має на меті утворення громадянського суспільства, правової держави та закріплення цих принципів в основних законах держави, а також у практиці функціонування його інститутів².

Для іншої російської дослідниці Н. Бобрової конституціоналізм — це одночасно і сукупність ідей, і теоретична концепція, і правова практика. Тобто явище конституціоналізму можна розглядати щонайменше у трьох різних аспектах. З-поміж усіх існуючих у сучасній юридичній науці підходів до визначення конституціоналізму можна виділити два головних, коли конституціоналізм тлумачиться або як загальна правова теорія, що обґрунтовує необхідність формування та

¹ Федоренко В. Л. Конституція України і система національного конституційного права / В. Л. Федоренко // Бюл. Мін-ва юстиції України. – 2009. – № 7. – С. 47–48.

² Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты / А. Н. Медушевский. – М. : ГУ ВШЭ, 2002. – С. 494.

функціонування конституційного ладу, або як певна практика правління, яке обмежується конституцією, спирається на неї і використовує конституційні методи правління¹.

На думку Ю. Шемшученка, конституціоналізм — це не тільки конституція та система конституційного законодавства разом з тими суспільними відносинами, що виникають у процесі реалізації конституційно-правового регулювання, а й цілий комплекс теоретичних ідей, національна конституційна практика, конституційне будівництво, матеріал конституційної компаративістики, все те, що є гарантією сталого демократичного конституційно-правового розвитку². Водночас дослідження процесів утвердження конституціоналізму — це звернення до ретельного правового аналізу генезису системи взаємодії гілок державної влади, а також між системою органів державної влади в цілому, з одного боку, та суспільством й окремо взятим громадянином — з другого.

Відповідно до підходу В. Ковальчука, вивчення феномену конституціоналізму включає у себе, крім дослідження конституційного законодавства, системи конституційно-правових відносин та конституційно-правових інститутів, також звернення до того, яким чином конституція сприймається державою і громадянами, як до неї ставляться, чи вважають її джерелом реальної легітимації тощо. З цього погляду істотно підвищується роль такого фактору, як повага до конституції. «Поважати конституцію — значить неухильно дотримуватися її всіма учасниками конституційного процесу і насамперед публічною владою, яка своїми діями закладає основи законності та правопорядку і зміцнює повагу до чинної влади»³. Для цілей нашого дослідження ми тлумачитимемо конституціоналізм як правову ідеологію, що відображає і прогнозує розвиток відповідної нормотворчості та нормозастосування. Очевидно, що цей аспект поняття «конституціоналізму» є не менш важливим і значущим, ніж його тлумачення як певного типу суспільно-політичного режиму.

Справді, якщо виходити із жорстко нормативного визначення конституціоналізму, яке можна позначити формулою «конституційна

¹ Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России : монография / Н. А. Боброва ; под ред. В. О. Лучина. – М. : Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – С. 23.

² Влада в Україні : шляхи до ефективності : Всеукраїнський форум учених-правознавців / відп. ред. О. Д. Святоцький. – К. : Ін Юре, 2010. – С. 622–623.

³ Ковальчук В. Б. Легітимність державної влади в правовій теорії та державно-правовій практиці : монографія / В. Б. Ковальчук. – К. : Логос, 2011. – С. 260.

норма + практика її реалізації», то тоді це явище постає лише разом із конституцією, яка не є звичайною «юридичною пролонгацією» старої конституції, а є принципово новим Основним Законом, що відображає нові реалії суспільного розвитку. Утім, навіть якщо виходити з пріоритетного значення фактора «конституційної норми», то все одно не можна заперечувати винятково важливу для конституційного процесу в Україні роль проектів конституції першої половини 90-х років минулого століття, оскільки саме в них відбувалась своєрідна «нормативна кристалізація» тих ідей й інститутів, які мали постати та набути свого закріплення у тексті нової Конституції України. З цього погляду конституційні проекти 1992–1996 років — це не лише невіддільна частина історії конституційного права України, а й необхідний етап утвердження конституціоналізму в Україні. Нагадаємо, що одним із перших кроків концептуального характеру щодо створення нової Конституції стала розробка концепції нової Конституції України, на підставі якої було розроблено перший проект Основного Закону, який згодом було винесено на всенародне обговорення. Конституційний проект 1992 року був неузгодженим у багатьох відношеннях із раніше прийнятою концепцією. Про це наголошує і Ю. Шемшученко, який характеризує зазначений проект таким чином: «Запропонований проект лише частково базувався на Концепції нової Конституції України. У ньому було чимало новел. Наприклад, не було положення про те, що Україна є президентською республікою. Замість Верховної Ради з'явилися Національні Збори України. Пропонувався двопалатний варіант цих Зборів, тоді як, за Концепцією, мала діяти однопалатна Верховна Рада. Відповідно до Концепції Президент України є глава виконавчої влади, а за проектом — глава держави і виконавчої влади... Особливих змін зазнав правовий статус місцевих рад. За Концепцією вони мали становити систему місцевої державної влади і самоврядування. Проект обмежував повноваження цих органів тільки функціями місцевого й регіонального самоврядування»¹.

Утім, незважаючи на цілий ряд розбіжностей з концепцією, слід визнати, що в цілому в проекті було зроблено спробу принципово поновому переосмислити базові основи взаємодії між державою, суспільством і громадянином. Тобто йшлося про формування концептуального бачення принципово нового конституційного ладу, який повинен

¹ Шемшученко Ю. С. Вибране / Ю. С. Шемшученко. – К. : Юрид. думка, 2005. – С. 111.

був запропонувати Україні таку модель правової організації суспільних відносин, яка б гарантувала постання як демократичної, правової і соціальної держави, так і громадянського суспільства, як її партнера та активного учасника економічного, соціального, політичного, культурного та правового життя країни. Зазначені зміни В. Селіванов описував як процес відживлення демократичної традиції українського державотворення, яка на тривалий час була перервана «волюнтаристськими спробами змінити природний порядок співвідношення державної влади та громадянського суспільства, підпорядкувати таке багатовимірне соціальне явище, як громадянське суспільство, егоїстичній волі правлячих сил та їх велінням, зведеним у закони»¹. У цьому ж контексті цікаво навести оцінку цього проекту, надану Б. Футеєм. Зокрема, виступаючи на Світовому Конгресі українських юристів у жовтні 1992 року, він зазначив таке: «читаючи проект нової Конституції України, треба висловити подяку Комісії конституційного нагляду за виконану роботу... треба зазначити, що цей проект Конституції з погляду права дуже амбітний і має широкий обсяг»².

Справді, незважаючи на чималу кількість неузгодженостей проекту та концепції, а також на існування ряду суперечливих моментів у самому проекті (насамперед, на наше переконання, це недостатньо чітко запровадження принципу поділу влади; декларативність другого розділу, й особливо глави п'ятої, де викладались гарантії прав і свобод людини і громадянина; недостатній рівень гарантування незалежності судової влади), не можна не визнати того, що загалом у ньому було доволі чітко визначено найважливіші елементи демократичного конституційного ладу, який був сповнений ідеями конституціоналізму. Зокрема, у проекті було зафіксовано такі фундаментальні принципи та ідеї конституціоналізму, як обмеження влади правом, поділ влади, верховенство права, пріоритет прав і свобод людини і громадянина та їх невідчужуваний характер, виборність органів державної влади, незалежність суду, законність, верховенство конституції (причому у змісті цього принципу було чітко визначено як принцип прямої дії конституційних норм, так і принцип її найвищої юридичної сили щодо всіх інших законів та нормативно-правових актів на території держави, які, власне й складають

¹ Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти / В. М. Селіванов. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. – С. 135.

² Футей Б. Становлення правової держави : Україна 1991–2001 рр. / Б. Футей. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 23.

сутність та серцевину вимоги верховенства конституції, функціонування системи органів місцевого самоврядування, формування органів конституційної юрисдикції як засобу і механізму охорони конституції тощо). Звісно, далеко не всі з перелічених принципів могли перетворитись на частину безпосередньої правової практики та реальності суспільного життя. З одного боку, не всі з них виявились юридично гарантованими (наприклад, про обмежений характер функціонування системи місцевого самоврядування писав Ю. Шемшученко, тоді як інші фахівці звертали увагу на істотні вади у регулюванні взаємодії різних гілок державної влади), а з другого — самі суспільні відносини і суспільна практика часто не дозволяли у повному обсязі реалізувати ті ідеї, які закладались у проекті Конституції.

Принагідно зауважимо, що зазначена проблема супроводжувала практично всю історію утвердження та поширення практики конституціоналізму в Україні від середини 90-х років минулого століття і до сьогодення. Оскільки конституційні норми завжди реалізуються у певному суспільному середовищі, слід враховувати не лише такі фактори, як стан конституційного законодавства, високий або низький рівень юридичної техніки (у разі, якщо цей рівень є низьким, спостерігаємо чисельні юридичні помилки та непослідовності¹), повнота та послідовність законопроектної діяльності, відсутність прогалин та колізій у конституційному законодавстві тощо, а й рівень правової культури громадян, укоріненість традиції поваги до конституції у діяльності не лише громадян, але насамперед органів державної влади тощо. Однак при цьому не можна не наголосити на тому, що саме в проекті 1992 року було чітко й послідовно втілено ідеї конституціоналізму як єдиної практики організації та функціонування системи державної влади в Україні, яка могла забезпечити демократичний та правовий характер суспільного розвитку країни.

Щодо останнього зауваження особливий інтерес становить насамперед розділ перший проекту, в якому було визначено засади конституційного ладу України. Крім положення про те, що Україна є демократичною, правовою і соціальною державою (стаття 1 проекту), стаття 2 містила у собі незаперечно важливу норму, яка визначала головний принцип конституційного ладу країни. Цим головним, або визначальним, принципом став принцип пріоритету прав і свобод людини

¹ Скрипнюк О. В. Законодавчий процес і парламентська законодавча процедура в Україні (проблеми якості, рекомендації щодо вдосконалення в контексті європейської практики) : монографія / О. В. Скрипнюк, М. О. Теплюк, О. І. Ющик. – К. : Атіка-Н, 2010. – С. 13–22.

і громадянина, який був органічно поєднаний у частині 2 статті 2 із принципом відповідальності держави перед людиною і суспільством за свою діяльність. Принагідно зауважимо, що у порівнянні з Концепцією в проекті було закріплено й ряд нових прогресивних конституційних ідей. Зокрема, у Концепції не містилося визначення України як соціальної держави, а йшлося лише про пріоритет соціальної функції та визначались (доволі повно і широко) соціальні права людини. Головною гарантією демократизму конституційного ладу було встановлено принцип народного суверенітету, а також принцип поділу влади. Хоча щодо поділу влади варто відзначити те, що до проекту так і не потрапила норма про взаємодію між гілками державної влади. Наразі подібна норма існує та застосована у конституціях багатьох демократичних держав, але тоді пропозиції окремих юристів і науковців щодо використання такої формули у тексті майбутньої Конституції України не знайшли достатньої підтримки. Реальною проблемою розвитку та утвердження конституціоналізму в Україні станом на кінець 90-х років був не стільки розподіл повноважень між окремими гілками та органами державної влади, скільки правове забезпечення їх ефективної взаємодії та убезпечення їх від протистояння. Водночас, крім закріплення принципів верховенства права, підтримки та розвитку місцевого самоврядування, політичного, економічного та ідеологічного плюралізму, статтю 9 пропонувалось забезпечити право народу на опір у разі загрози демократії та основам конституційного ладу України. Формально-юридично це положення пропонувалось визначити такою конституційною формулою: «Громадяни України мають право чинити опір будь-кому, хто намагатиметься протиправно ліквідувати демократичний конституційний лад України, встановлений Конституцією, якщо інші засоби не можуть бути використані». Сама по собі ця ідея лежить у витоків класичного європейського лібералізму і набула свого висвітлення та обґрунтування у дослідженнях Джона Локка та інших ідеологів ліберальної думки. З огляду на це, викликає незаперечний інтерес той факт, що саме це положення ліберальної теорії знайшло своє відображення у проекті Конституції, хоча, насправді у конституціях сучасних держав ця формула застосовується доволі рідко.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки та узагальнюючі положення.

По-перше, у проекті Конституції України в редакції від 1 липня 1992 року було зроблено спробу принципово по-новому переосмислити

базові основи взаємодії між державою, суспільством і громадянином, а також представлено модель принципово нового конституційного ладу, який мав запровадити в Україні такий спосіб організації суспільних відносин, що гарантував би її сталий розвиток як демократичної, правової і соціальної держави, що активно взаємодіє та співпрацює з громадянським суспільством та його інститутами, існування та діяльність кожного з яких надійно захищена правом та відповідними правовими гарантіями.

По-друге, в аспекті становлення та утвердження конституціоналізму у проекті 1992 року було закріплено такі фундаментальні принципи, як: обмеження влади правом, поділ влади, верховенство права, пріоритет прав і свобод людини і громадянина та їх невідчужуваний характер, виборність органів державної влади, незалежність суду, законність, верховенство конституції, функціонування системи органів місцевого самоврядування тощо.

По-третє, виняткова роль та значення проекту 1992 року у конституційному процесі доби незалежної України полягали в тому, що саме у ньому було чітко й послідовно втілено ідеї конституціоналізму як єдиної практики організації та функціонування системи державної влади в Україні, яка могла забезпечити демократичний та правовий характер суспільного розвитку країни.

Яковлев А. Конституционный процесс в Украине 1991–1996 годов: ретроспективный взгляд на проблему

В статье исследуется конституционный процесс в Украине 1992–1996 годов с точки зрения определения основ конституционного строя и их закрепления в проектах Конституции Украины этого периода. Анализируются главные правовые принципы, идеи и институты, которые способствовали утверждению конституционализма и повлияли на процесс принятия Конституции Украины 1996 года.

Ключевые слова: Конституция Украины, правовая система, конституционный процесс, демократическое государство, правовое государство, основы конституционного строя.

Yakovlev A. Constitutional process in Ukraine 1992–1996: a retrospective look at the problem

The article examines the constitutional process in Ukraine from 1992 to 1996 in terms of determining the constitutional order and its fixing in the constitutional projects of this period. The author analyzes the main legal principles, ideas, and institutions that have contributed to the approval of constitutionalism and influenced the adoption of the Constitution of 1996.

Keywords: Constitution of Ukraine, legal system, constitutional process, democratic state, rule of law, foundations of the constitutional order.