

**Мартинюк Р. За яким сценарієм розвиватиметься конституційний процес в Україні? // Юридична Україна. – 2008. – № 9. – С. 14-18.**

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

Очевидно, що конституювання нової системи влади потребує відповідного попереднього наукового аналізу доцільності й ефективності запропонованих суб'єктами конституційного процесу змін із точки зору вирішення ключових питань державотворення та захисту прав людини в Україні. У контексті аналізу перспектив подальшого редагування тексту Основного Закону України також постає питання чіткого визначення положення й ролі в системі поділу влади Верховної Ради України, Президента України і Кабінету Міністрів України, усунення концептуальних вад конституційного тексту та забезпечення належної врегульованості й деталізації в Конституції України питань розподілу повноважень і процедур взаємодії між гілками та інститутами влади. Сказане засвідчує особливу актуальність наукових досліджень із порушеної у статті проблематики.

На поточний момент у більшості владарюючих політичних сил склалося чітке усвідомлення неминучості коректив конституційного тексту: чинний Основний Закон України демонструє безпрецедентно низький рівень легітимності і в цьому відношенні є ще більш невдалим, ніж його первинна редакція.

Теоретично найконструктивнішим сценарієм подальшого розвитку конституційного процесу мали б стати корективи конституційного тексту у формі конкретизації, уточнення й деталізації відповідних конституційних положень, насамперед тих, що безпосередньо стосуються механізмів взаємодії між органами влади у процесі здійснення ними спільних конституційних повноважень. Об'єктивно, що зміст згаданих коректив мав би стати предметом

найактивніших дискусій у фаховому середовищі та в середовищі політичної еліти, а також предметом звернень до Конституційного Суду України. Очевидно, що можливі зміни до Конституції України мали б ураховувати правові позиції органу конституційної юрисдикції, відображені в його рішеннях та висновках. У цих рішеннях та висновках Конституційний Суд України міг би дати цілком предметну і фахову оцінку ключових вад конституційно передбачених інститутів та процедур, а так само і шляхів правового розв'язання сформульованих ним проблем. Враховуючи таку визначальну роль органу конституційної юрисдикції у здійсненні наукової експертизи як змісту так і наслідків приведення в дію конституційних поправок, принаймні в теоретичному плані слід вважати, що часткова адаптація конституційного тексту до реального конституційного процесу могла б здійснюватися саме Конституційним Судом України. Адже Конституція України в редакції від 8 грудня 2004 р. встановлює заплутану й у процедурному відношенні вкрай пробільну конструкцію влади. Однак спроможність Конституційного Суду України засобом його правотлумачної діяльності компенсувати концептуальні вади і пробіли конституційного тексту, неузгодженості та двозначності відповідних конституційних формулювань сьогодні сама по собі стала предметом дискусії у фаховому середовищі. Між тим, без дійсно компетентного й політично неупередженого конституційного правосуддя відносини між вищими органами державної влади не можуть розвиватися в конституційному полі, вони об'єктивно набуватимуть анархічного характеру. Приймаючи до уваги цей чинник, важко однозначно визначити роль конституційного правосуддя в розвитку конституційного процесу в Україні.

Процедура внесення змін до конституційного тексту, встановлена в розділі XIII Конституції України, передбачає, що корективи конституційного тексту можуть стати реальними лише в умовах суспільно-політичної стабільності, практичним вираженням якої має стати здатність суб'єктів конституційного процесу до конструктивного порозуміння у ключових питаннях про розподіл

повноважень вищих органів влади та організацію системи стримувань і противаг. Описаний сценарій часткових змін тексту Конституції України, продиктованих перебігом подій у реальному державотворчому процесі є, проте, малореальним з огляду на стан політичної і правової культури вітчизняного політикуму, схильності вищих посадових осіб держави використовувати Основний Закон України для легалізації й легітимації власних корпоративних інтересів, неспроможності а часто і небажання владарюючих партійно-політичних сил, що контролюють відповідні ланки механізму влади досягати державно-необхідних компромісів [1], а ще більше – неспроможності виконувати досягнуті домовленості [2].

У контексті сказаного уявляється, що більш вірогідним є прийняття нового конституційного тексту із застосуванням референдарної процедури та конституанти.

Самі обставини розвитку конституційного процесу в Україні сьогодні частково нагадують відповідну ситуацію, яка склалася у Франції напередодні прийняття чинної Конституції П'ятої Республіки в 1958 р.

Нині діюча Конституція Франції, що оформила створення П'ятої Республіки, була схвалена переважною більшістю голосів громадян на референдумі, який відбувся 28 вересня 1958 р. і набрала сили 4 жовтня 1958 р. Прийняттю цієї Конституції передувало наростання глибокої політичної кризи у країні. Встановлений у 1946 р. у Франції режим посиленого парламентаризму, відомий під назвою Четвертої Республіки, передбачав дисбалансоване домінування Парламенту над виконавчою владою і призвів до загрозованої політичної нестабільності, урядового хаосу й падіння авторитету державної влади. Особливості партійної системи Франції в повоєнний період визначальною мірою обумовили нефункціональність парламентарної форми правління та необхідність її негайної заміни більш централізованою моделлю організації влади [3]. Нелегітимність державних інститутів Четвертої Республіки спричинялася насамперед нестабільністю виконавчої влади. Як

наслідок – жоден з урядів у Четвертій Республіці не спромігся до серйозних реформ.

У цій політичній ситуації французький Парламент прийняв рішення про передачу влади в руки загальнонаціонального лідера, який був би у стані вивести країну із кризи, підготувати і здійснити конституційну реформу з метою зміцнення авторитету влади й відродження величі Франції. Президент Республіки (Рене Коті) звернувся до генерала Шарля де Голя, національного героя періоду боротьби за звільнення, лідера, який упродовж багатьох років залишався не при справах. Генерал дав згоду, і 1 червня 1958 р. Національні Збори Франції наділили де Голя надзвичайними повноваженнями щодо розробки проекту майбутнього основного закону. Безпосередню підготовку тексту Конституції, яка мала бути винесена на референдум, виконав Тимчасовий уряд, очолюваний де Голем. Одночасно був прийнятий конституційний закон, який визначив рамки конституційної реформи, що здійснювалась.

Як видно, застосований порядок розробки і прийняття Конституції 1958 р. не відрізнявся демократичністю, однак у описаній ситуації він, мабуть, був оптимальним і дозволив у короткі строки вивести країну зі стану глибокої політичної кризи. Сама історія розробки і прийняття Конституції 1958 р. багато в чому пояснює, чому у Франції закріпилася така своєрідна форма правління, як змішана республіка, що поєднала в собі елементи президентської і парламентарної. Той факт, що процес прийняття Конституції 1958 р. був відданий у руки особи, яка незабаром стала Президентом, дає також зрозуміти, чому Конституція П'ятої Республіки наділила досить значними прерогативами Главу Французької держави й утвердила у країні режим президенціалізму. Однак у французькому випадку лише високий рівень правової та політичної культури французької політичної еліти (як і суспільства в цілому) в поєднанні з фактором приналежності французьких президентів до правлячих партій дієво попереджує авторитаризацію влади глави держави в П'ятій Республіці. Особливості правової та політичної культури французького суспільства є також

ключем до розуміння того, чому текст Конституції 1958 р., розроблений у формально досить недемократичний спосіб, не став засобом правового закріплення вузькокорпоративних інтересів. Сказане також засвідчує, що досвід розробки і прийняття Конституції Французької П'ятої Республіки не може бути сприйнятий беззастережно в умовах вітчизняних державно-політичних реалій. Між тим, схема подальшого розвитку конституційної реформи, запропонована пропрезидентськими силами в Україні на поточний момент, дуже нагадує французький сценарій конституційного реформування.

Майбутня Конституція України має бути прийнята у спосіб, який забезпечив би їй максимальний рівень легітимності [4]. Це є можливим лише за умови, якщо суб'єкт, який розроблятиме текст Конституції, сам користуватиметься високим суспільним авторитетом. Як видно, ця умова була цілком дотримана у процесі розробки Конституції П'ятої Республіки у Франції. Між тим, створена Указом Президента України від 18 лютого 2008 р. Національна конституційна рада об'єктивно не претендує на високий рівень суспільної легітимності, принаймні з огляду на той факт, що Головою Ради самопроголосив себе Президент України [5], який є представником не найбільшої (і достатньо малочисельної) політичної сили, а затвердження кандидатур членів Конституційної ради контролювалося Секретаріатом Президента України. Кажучи інакше, орган, який претендує на розробку Основного Закону держави, не претендує на те, щоб діяти від імені всього суспільства. Відсутність мандату довіри народу означає ненародний характер способу прийняття Конституції. Таку Конституцію коректно буде кваліфікувати (з відповідними застереженнями) як октройовану. Обставини прийняття нового Основного Закону держави (чи його нової редакції), таким чином, як і 28 червня 1996 р. та 8 грудня 2004 р. загрожують знову перетворити процес конституційного реформування на справу певної групи політичних сил, що формуватимуть текст Конституції відповідно до своїх партійних інтересів. Тут слід підкреслити слушність висловленої у фаховому середовищі думки, що професійні політики, які можуть виявитися долученими до справи розробки

тексту нової Конституції України, скоріш за все не зможуть уникнути спокуси підлаштувати її текст до своїх егоїстичних інтересів або, у випадку неспроможності закріпити згадані інтереси в тексті Основного Закону, принаймні намагатимуться заблокувати його розробку чи (і) прийняття [6].

За умови, що представники від Глави держави чи Парламенту відіграватимуть ключову роль у процесі розробки тексту Конституції України, достатньо сильним аргументом на підтвердження безкорисливості намірів суб'єктів-органів влади, у чиїх руках перебуватиме питання розробки тексту Основного Закону, могло б стати добровільне дострокове припинення ними своїх повноважень із відмовою від можливості їх переобрання в попередньому складі [7]. Дотримання згаданої умови, звичайно, є цілком малореальним.

Практика розробки конституцій у країнах з усталеними традиціями демократії вказує, що вироблення тексту основного закону завжди залишається справою вузького кола осіб із середовища юридичної еліти, найавторитетніших фахівців у галузі конституційного права. Однак справжнім завданням у цьому процесі постає забезпечення незалежності суб'єктів, що розробляють конституційний текст, від безпосереднього впливу політичних сил, з тим, щоб основний закон став справді втіленням загальнонародного консенсусу щодо найважливіших предметів конституційно-правового регулювання, а не правовим актом, що на найвищому юридичному рівні узаконює певні корпоративні інтереси. У механізмі забезпечення згаданої умови не існує усталених рецептів. Уявляється що в умовах сучасного вітчизняного конституційного процесу розробка конституційного тексту має відбуватися конституантою – органом народного представництва, який повинен бути утвореним з єдиною безпосередньою метою – розробити текст Конституції України з його подальшим затвердженням на референдумі. При цьому контроль за правниками-розробниками Конституції мають забезпечити відомі громадські діячі або навіть професійні політики, представлені за демократично визначеною квотою в конституанті. Таким чином, безпосередню розробку Основного Закону мають здійснювати правники-професіонали, усі ж інші

члени конституанти мають обмежитися роллю контролерів за розробниками Конституції, аби забезпечити її справді народний характер. Додатковим засобом легітимації Основного Закону має стати його ґрунтовне суспільне обговорення на рівні широких форумів із залученням відомих фахівців у галузі конституційного права та політиків. Успішне загальнонародне обговорення Конституції з відповідними корективами його положень конституантою за наслідками згаданого обговорення стане передумовою успішного схвалення конституційного тексту на референдумі.

Автор статті переконаний у обов'язковому характері референдарної процедури на завершальному етапі конституційного процесу. Хоча Конституція України була прийнята Верховною Радою України, за змістом самої Конституції України Парламент позбавлений права приймати нову Конституцію України. Ст. 85 Конституції України в переліку повноважень Верховної Ради України не згадує такого права Верховної Ради України. Не згадується це право і в решті норм Основного Закону України, що стосуються конституційно-правового статусу Верховної Ради України. У розділі XIII Конституції України ("Внесення змін до Конституції України") встановлено лише спеціальний порядок внесення Верховною Радою України змін до Конституції України.

Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що в даному випадку установча влада була здійснена Парламентом [8]. В одному із своїх рішень Конституційний Суд України зазначив, що прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття [9]. Саме тому Конституція України й не містить правової підстави для Верховної Ради України приймати Основний Закон України, а допускає тільки можливість внесення Верховною Радою України змін до чинної редакції.

Однак специфікою конституційного регулювання питання про прийняття нової Конституції України є те, що Основний Закон України безпосередньо не

встановлює порядку її прийняття. Такий порядок може бути виведений із Конституції України лише опосередковано, шляхом розширювального тлумачення положень ч. 2 і 3 ст. 5 Конституції України, які встановлюють: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами”.

Цитовані вище конституційні положення і пояснюють, чому Верховна Рада України позбавлена за змістом Конституції України правом приймати нову Конституцію України, оскільки такі дії Верховної Ради України засвідчували б узурпацію нею суверенного права народу право визначати чи змінювати конституційний лад у державі [10].

Конституція України, однак, не містить визначення поняття конституційного ладу і, відтак, зумовлює постановку питання про те, чи можна вважати визначенням конституційного ладу прийняття нової Конституції України. У силу цього факту у фаховому середовищі точилися дискусії щодо порядку прийняття нової Конституції України, доки 5 жовтня 2005 р. Конституційний Суд України не виніс рішення, у якому визначив цей порядок. Хоча в Рішенні Суд не дав визначення поняття конституційного ладу, орган конституційної юрисдикції встановив, що “з нормативно-правового змісту положень частин 2, 3 ст. 5 Основного Закону України, за якими народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні та народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, випливає, що народ має право приймати нову Конституцію України” [11]. Конституційний Суд України фактично визнав, що формою зміни конституційного ладу є прийняття нової Конституції України.

Суд також встановив, що “положення ч. 3 ст. 5 Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може



реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі” [12].

Таким чином, результати всеукраїнського референдуму, на якому прийматиметься нова Конституція України, тобто визначатиметься конституційний лад, матимуть остаточний характер, не можуть піддаватися ревізії з боку держави, її органів чи посадових осіб і не потребують будь-якого їх затвердження. Імперативний характер рішень цього референдуму означатиме їх обов’язкове виконання державою, її органами та посадовими особами. Відмова ж із боку держави, її органів та посадових осіб визнати або виконувати рішення референдуму, на якому буде прийнято нову Конституцію України, означатиме узурпацію влади згаданими суб’єктами.

З гляду на ту обставину, що внесення часткових змін до Основного Закону України за процедурами, передбаченими розділом XIII Конституції України можливе лише в умовах політичної стабільності або в умовах екстраординарної ситуації, коли питання внесення поправок до Конституції України стане передумовою досягнення політичної домовленості з іншого принципового питання, як це сталося 8 грудня 2004 р., більш вірогідним видається прийняття нової Конституції України з використанням конституанти, адже конституанти завжди ставали запитаними в умовах крайньої політичної нестабільності і кризи державної влади, а то і просто відсутності останньої.

1. Конституційна реформа: наслідки та перспективи продовження // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 58, 59.

2. Наслідки змін до Конституції України, доцільність і сценарій подальшого реформування: погляди експертів // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 56.

3. Филипп Ардан. Франция: государственная система. – М.: Юридическая литература, 1994. – С. 10, 11.

4. Грабовський С. Перипетії конституційного процесу // Народний депутат. – 2008. – № 4 (40) – С. 18.

5. Указ Президента України “Про Національну конституційну раду” // Офіційний Вісник України. – 2007. – № 99. – С. 3583.
6. Захаров Е. Близк і вбогість конституанти в Україні // Народний депутат. – 2008. – № 4 (40) – С. 18.
7. Грабовський С. Перипетії конституційного процесу // Народний депутат. – 2008. – № 4 (40) – С. 19.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п’ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 03.10.1997 // Офіційний вісник України. – 1997. – Число 42. – С. 59.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року “Про тлумачення статті 98 Конституції України” (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11. 07. 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – Число 29. – С. 85.
10. Князевич Р. Конституційно-правові підстави для прийняття нової Конституції України // Право України. – 2007. – № 6. – С. 10.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 05.10.2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – С. 31-35.
12. Там само.