

*П. О. Добродумов, канд. іст. наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

У статті аналізується сучасний етап конституційної реформи в Україні. При цьому обґрунтовується, що найбільш оптимальним засобом підготовки нової редакції Конституції України є створення Конституційної асамблеї і затвердження Конституції всеукраїнським референдумом.

Ключові слова: конституція, конституційна реформа, Конституційна асамблея, референдум.

В статье анализируется современный этап конституционной реформы в Украине. При этом обосновывается, что наиболее оптимальным средством подготовки новой редакции Конституции Украины является создание Конституционной ассамблеи и утверждение Конституции всеукраинским референдумом.

Ключевые слова: конституция, конституционная реформа, Конституционная ассамблея, референдум.

Постановка проблеми. Якісні зміни, що відбуваються в українській суспільно-політичній і правовій дійсності, загострили всі науково-пізнавальні процеси. І перш за все примусили по-новому подивитися на перебіг сучасних подій, об'єктивно оцінити їх причини, сутність і перспективи. Ведеться інтенсивна розробка всіх галузей і напрямків юриспруденції, з'являються фундаментальні за обсягом і змістом праці із загальної теорії права і держави, філософії права, історії конституціоналізму і конституційного процесу. Особливу увагу вчених привертають проблеми дослідження державно-правових явищ, пов'язаних з конституційною реформою.

Конституційна реформа стала знаменням нашого часу. Під її егідою здійснюються всі перетворювальні процеси в сучасній українській державі, з її позицій оцінюються переваги й недоліки того, що відбувається. Будучи генетично пов'язаною з державою і правом, конституційна реформа формує свій авторитет, свою актуальність, спираючись на досвід у перетворенні держави і права, у забезпеченні їх переходу на новий історичний рівень. З ім'ям конституційної реформи пов'язані надії на вихід з кризи і стабілізацію економічної і соціально-політичної ситуації.

Конституційні процеси в сучасній Україні, а саме конституційна реформа, дозволяють представити гносеологічне і практичне значення конкретних конституційно-правових ідей і всього українського конституціоналізму в цілому для демократизації суспільно-політичного життя. Знання і розуміння останніх – необхідні передумови повноцінного розвитку державно-правової науки, таких її галузей, як історія і теорія держави і права, конституційне право та ін.

Відносна незалежність і своєрідність конституційної реформи як історичного державно-правового явища дозволяє розглядати її як самостійний предмет наукового дослідження.

Особливо слід підкреслити, що процеси, які підвели суспільство і державу до конституційної реформи, в поточний момент не тільки не втратили своєї гостроти, а навпаки. Поглиблення економічної кризи затримує формування ринкових відносин, тіньова економіка, що набуває загрозливого характеру, породжує корупцію. Слабкість української державності проявляється у поточних протистояннях різних гілок влади, не сприяє становленню громадянського суспільства.

Правляча еліта України остаточно виявила себе як сукупність стратегічних противників, яких інколи зв'язують деякі тактичні завдання і які не здатні до повноцінного ефективного партнерства за межами таких завдань. Ані класової самосвідомості, ані почуття загальної відповідальності ця еліта не має, що обумовлено її генезою і жодним чином не може бути змінено. Саме тому погляди аналітиків знову звернені до проблем реформування, від успішного вирішення яких залежить доля України, її державності, її народу.

Сказане дозволяє з досить високим ступенем достовірності зробити висновок, що існує нагальна потреба всебічного осмислення і теоретичної обробки всього емпіричного і концептуального матеріалу, накопиченого за роки реформування. При цьому стає можливим застосування багатого арсеналу методологічних прийомів і засобів, що сприяє підвищенню якісного рівня та результативності дослідницького пошуку.

Формування сучасного наукового знання про конституційну реформу може і повинно бути зазначено постановкою широкого кола складних проблем. Гідне місце серед них повинні зайняти питання теорії та методології конституційних реформ, їх функціональної орієнтації. Не менш важливе значення серед досліджуваних проблем мають питання вдосконалення юридичної природи конституції, еволюції предмета конституційного регулювання та їх вплив на статус української держави, виокремлення її сутнісних ознак, становлення правової системи, оновлення всіх великих і малих процесів правотворення і правозастосування.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми теоретичного аналізу конституційних реформ не привернули поки що належної уваги представників вітчизняної юридичної науки. Важливе значення для дослідження поставлених проблем мають перш за все праці з загальної теорії та історії держави і права, конституційного права. У їх числі роботи таких вчених, як В. М. Кампо, А. Р. Крусян, О. Г. Мучнік, М. П. Орзіх, В. М. Селіванов, Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик та ін. [1–5]. У роботах цих авторів обґрунтовується необхідність проведення конституційної реформи, аналізуються межі і процедура конституційних перетворень, їх шляхи і перспективи тощо.

Однак при всьому різноманітті праці перелічених авторів не охоплюють всіх проблем досліджуваної теми. Багато питань належним чином не вивчені, а деякі носять тільки постановочний характер. До теперішнього часу з даної проблематики відсутні і комплексні, і тематичні монографічні дослідження теоретичного чи конституційно-правового характеру.

Метою статті є розгляд деяких теоретичних аспектів конституційної реформи в Україні, зокрема її необхідності та форм реалізації.

Об'єктом дослідження цієї роботи є конституційна реформа як закономірне явище політико-правової дійсності.

Предмет дослідження складають теоретичні аспекти загальних перетворювальних процесів, що відбуваються в ході конституційної реформи.

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

Це обумовлено низкою причин як об'єктивного, так і суб'єктивного порядку. По-перше, у середовищі політичної еліти поширена практика "різночитання" Конституції, коли з кон'юнктурних міркувань в її положення вкладається різний зміст, вигідний в конкретних умовах тій чи іншій політичній силі. Таке суб'єктивне трактування Основного Закону не тільки не дає змоги використати демократичний потенціал чинної конституції, але й значною мірою нівелює ряд її основоположних принципів як таких, що можуть видозмінюватись, певним чином трансформуватися відповідно до потреб конкретної політичної сили чи лідера.

По-друге, низка важливих норм, які містяться в розділі "Загальні засади" Конституції України, а також в інших розділах Основного закону, повністю або частково залишаються декларативними.

По-третє, існує відставання у сфері законотворчості: до цього часу не прийнято ряд законів, необхідність яких передбачена Конституцією України.

По-четверте, необхідність конституційної реформи обумовлена нагальними потребами оптимізації функціонування та збалансування політичної системи України, а також у зв'язку із наростанням політичної кризи в державі та неможливістю і небажанням основних політичних гравців шляхом компромісів розв'язувати перманентні конфлікти.

Отже, існуючі проблеми нинішнього становища – соціального, економічного, політичного – значною мірою випливають з того, як влаштована влада за Конституцією України. І з цієї точки зору нашу Конституцію, як і більшість інших, умовно можна поділити на дві частини. У першій записані прекрасні речі: що Україна – це демократична, правова, соціальна держава, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади у якій є народ; державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування; суспільне життя ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності тощо. У цій же умовній частині закріплені права людини і гарантії дотримання цих прав. Друга частина присвячена опису устрою влади. Людей цікавлять, природно, їх права. І вони зазвичай не замислюються про найтіснішу залежність реальності цих прав від владної конструкції. А у нас ця конструкція така, що влада сконцентрована в руках одного інституту – президента. Таким чином, в українській Конституції не просто позначені різні вектори, а прописані різні типи державності.

Якщо детально розібрати компетенцію президента, парламенту, уряду, то очевидно, що поділу влади насправді немає. Відповідно, і судова влада не самостійна. За нашою Конституцією у президента дві ролі: з

одного боку, арбітра, який перебуває над усіма гілками влади і забезпечує стійкість держави, з іншого – активного політичного гравця, який виступає на стороні створеної ним же команди. Причина багатьох неподобств, в тому числі пов'язаних з безкарністю високих чиновників, криється в цій подвійності. У таких інституційних умовах президент не в змозі бути політично нейтральним, тобто захищати засади конституційного ладу – ту ж демократію з її плюралізмом і рівноправністю.

Драматизм сучасного політичного розвитку України полягає в тому, що чинна Конституція за формою є ситуативним документом. Звідси і така конструкція, яка, можливо, перший час себе і виправдовувала, оскільки сили радянського реваншу були ще цілком здатні знову дестабілізувати ситуацію. Але у стратегічному сенсі така конструкція виявилася спрямованою проти демократичної та правової держави. Адже Конституція за великим рахунком – це клітка для влади. Іншими словами, вона задає такі правила, які повинні обмежити поведінку тих, хто знаходиться при владі. Чому? Та тому, що у владу приходять не праведники, а звичайні земні люди. Але влада – це величезна спокуса. Розраховувати, що люди самі подолають спокуси, значить не розуміти природу публічного життя. Тому правила повинні відповідним чином мотивувати поведінку політиків і чиновників. Це і є головне завдання будь-якої конституції. Наша Конституція її не вирішила і в нинішньому вигляді не вирішить.

Саме тому у більшості владарюючих політичних сил склалося чітке усвідомлення неминучості коректив конституційного тексту: чинний Основний Закон України демонструє безпрецедентно низький рівень легітимності і обумовлює необхідність розробки і прийняття нового тексту Конституції.

Конституція є фундаментальною правовою субстанцією, покликаною не тільки заснувати інститути влади, встановити їх компетенцію і порядок взаємовідносин, а й гарантувати обмеженість правління, передбачити такі обмеження для державної влади, які породжують тісний зв'язок, причетність і взаємну відповідальність держави і особи за управління суспільством і найбільшою мірою є наслідком свободи кожного і сукупної волі всіх. Конституція визначає таке співвідношення влад і такі основи їх взаємовідносин, які мають на меті забезпечення перманентно-динамічного розвитку суспільства. Співвідношення сил має дискретний характер, у той час як його форми і межі передбачаються Конституцією, а єдиним способом легітимації є волевиявлення виборчого корпусу.

Вища воля союзу громадян структурується в адекватному їй вищому законі держави, який одночасно зв'язує правовим впливом не тільки державу, яка ним конститується, а й суспільство, яке її конститує. У цьому і виявляється установчий характер народного суверенітету, юридичним проявом якого є конститутивна воля громадян, яка забезпечує внутрішній правовий зв'язок соціуму і держави, оскільки остання ніколи не зможе стати частиною цього соціуму.

Гострота проблематики конституційно-правового розвитку України значною мірою обумовлена перехідним характером економічних, політичних та правових процесів, що відбуваються в нашому суспільстві і державі і, як наслідок, труднощами розгляду структурних, процедурних і змістовних характеристик конституційної реформи.

Проблеми розвитку теорії конституційної реформи мають і надзвичайно важливий політичний контекст. Діалектичне протиріччя між необхідністю охорони Конституції нашої держави і потребами подальшого конституційного розвитку України визначає питання про необхідність і можливість проведення конституційної реформи як одну з найбільш гострих і дискусійних політичних проблем, що знаходять вираження і в сучасній конституційно-правовій доктрині. У процесі політичних дискусій, обговорення актуальних проблем вдосконалення конституційних основ життя українського суспільства в правовій літературі, а також при здійсненні правотворчості визначені і вдосконалюються підходи до оцінки умов вдосконалення чинної Конституції України, розглядається її вплив на суспільство і державу, перспективи конституційного розвитку України.

Незважаючи на численні недоліки чинної Конституції України, заклик до негайного проведення конституційної реформи означав би зайву політизацію і спрощення існуючих проблем. Підхід до конституційної реформи як до складного, значною мірою об'єктивно зумовленого явища не передбачає будь-яких обґрунтувань необхідності негайного її проведення. Як початок, так і завершення конституційної реформи пов'язані з наявністю передумов, умов і засобів конституційного реформування, сукупності об'єктивних і суб'єктивних факторів, що впливають на вирішення цих питань. Тому необхідний не політизований заклик до негайного внесення поправок до Конституції України або її перегляду, а визначення парадигми конституційної реформи як планомірного, програмно забезпеченого політико-правового процесу, заснованого на взаємодії різних політичних сил і державних органів. Відмова від надмірної політизації конституційної реформи, у свою чергу, передбачає формування ставлення до неї не як до революційної “надзвичайщини”, а як до понятійно певного процесу, який має специфічні ознаки, процедурні особливості і соціально значущий політико-правовий зміст.

Звичайно ж, не слід ігнорувати або применшувати значення політичних уявлень про зміст конституційної реформи. Враховуючи політико-правовий зміст конституційних норм, важливим є питання їх політичного наповнення. У політично нестабільному суспільстві закріплений в Основному Законі компроміс громадських інтересів нестійкий. Зміна в розстановці політичних сил може призвести до фіктивності конституційних положень, а значить, до труднощів в науковому розумінні конституції, оскільки основним предметом вивчення в даному випадку виступить формальний правовий документ, який не відбиває дійсності. Перед наукою постає дилема: або перетворитися на “чисту” юридичну науку, або стати “наукою-політикою”. У першому випадку конституція в наукових дослідженнях буде таким собі правовим ідеалом, теоретично сконструйованою моделлю. В іншому випадку наука повинна буде розглядати політичні відносини, відокремлюючи їх від правових, що загрожує її істотною політизацією. Отже, вибір кращого напрямку розвитку науки конституційного права визначає співвідношення в ній юридичного та політичного знання, що залежить насамперед від реальної політичної ситуації в суспільстві, що впливає на коло регульованих конституційним правом відносин. З цього випливає певна закономірність. У суспільстві, для якого характерні значна диференціація і поляризація політичних інтересів, наука істотно політизується. Виходячи з цього, необхідно відзначити, що дослідження політичних передумов конституційної реформи має враховувати і політичну ситуацію в суспільстві. При цьому необхідність і глибина дослідження політичних аспектів конституційної реформи залежать від можливостей прогнозування впливу політичної діяльності на реформування конституції. Політичний вплив на конституційну правотворчість і характеризує конституційну реформу саме як політико-правовий процес. Звичайно, значна політична складова може знижувати наукову об'єктивність питань реформування конституції. Це передбачає проведення варіантних досліджень розвитку політичної ситуації в контексті конституційних перетворень.

Розвиток вчення про конституційну реформу як процес конституційних перетворень, на думку російського вченого-конституціоналіста В. Кирєєва, передбачає формування системних наукових уявлень щодо цілей та цільових пріоритетів конституційної реформи, економічних, соціально-політичних, ідеологічних, організаційних і правових принципів, передумов та порядку здійснення, включаючи вивчення проблем структурування і змісту основних стадій конституційного реформування, а також аналіз теоретичного розвитку та практичної реалізації моделі конституціоналізму як результату конституційної реформи [6, с. 6].

У конституційно-правовій доктрині як основоположна виокремлюється первинна установча влада, тобто влада народу на заснування та зміну своєї держави і конституції.

На відміну від влади народу, зазначає О. Г. Мучнік, держава визнається владою встановленою, яка не має права без особливих повноважень з боку засновника створювати та змінювати конституцію і заснований на ній державний лад. Іншими словами, робить висновок автор, державні органи, що створені та діють на підставі конституції, не мають права самі себе реформувати, наділяти себе повноваженнями або обмежувати їх, змінювати строки своїх повноважень тощо всупереч волі народу [8, с. 142].

Легальне визначення поняття конституційної реформи в українському законодавстві відсутнє. У розділі XIII Конституції України використовується лише термін “зміни до Конституції”. Діюча Конституція України із трьох способів конституційної модернізації визнає лише еволюційний – внесення змін і доповнень. Два інших способи – викладення Конституції у новій редакції і прийняття нової Конституції – залишились поза межами конституційного регулювання. Перегляд Конституції України означає прийняття нового конституційного акта у разі зміни положень її розділів, які встановлюють основи конституційного ладу, передбачає дослідження порядку та принципів його здійснення, соціально-правового “буття”, аналіз тих цінностей, які набувають політико-правового вираження в результаті конституційного реформування.

Майбутня Конституція України має бути прийнята у спосіб, який забезпечив би їй максимальний рівень легітимності. Це є можливим лише за умови, якщо суб'єкт, який розроблятиме текст Конституції, сам користуватиметься високим суспільним авторитетом.

Історична практика розробки конституцій у країнах з усталеними демократичними традиціями свідчить, що розробка тексту основного закону завжди є справою вузького кола осіб із середовища юридичної еліти, найавторитетніших фахівців у галузі конституційного права. Разом з тим 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. Ми погоджуємося з Р. С. Мартинюком, що в умовах сучасного вітчизняного конституційного процесу розробка конституційного тексту має відбуватися Конституційною асамблеєю – 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 Конституційній асамблеї, але без права вирішального голосу. Більше того, безпосередні розробники тексту Конституції повинні будуть взяти зобов'язання протягом, наприклад, десяти років не балотуватись до виборних органів державної влади. Це необхідно для того, щоб вони не намагалися розробити конституційний текст під себе [7].

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 Конституційною асамблеєю за наслідками згаданого обговорення стане передумовою успішного схвалення конституційного тексту на референдумі.

Висновки. Для успішного проведення конституційної реформи необхідно, щоб усі конституційні перетворення відбувалися за чітким правилом неухильного дотримання принципів сучасного українського конституціоналізму (зокрема, принципів верховенства права та верховенства закону, верховенства прав людини перед іншими колективними, корпоративними правами, принципів конституційного демократизму та конституційної законності), ґрунтуючись на єдиній константі – демократично-правовій сутності українського конституціоналізму. Думається, що в цьому випадку буде забезпечуватися як стабільність конституції, так і конституційна спадкоємність в умовах еволюційного розвитку вітчизняного конституціоналізму.

Безумовно, нова Конституція, якою б вона не була, не є панацеєю від кризи або гарантією успішного розвитку, Але вона є, по-перше, фрагментом того образу майбутнього, який необхідний для розвитку країни, і по-друге, формулою компромісу для національно орієнтованих політичних еліт, які прагнуть до влади.

Список літератури

1. Кампо В. Українські реформи: політика і право: популярний нарис [Текст] / В. Кампо. – К.: IFES, 1995. – 29 с.
2. Орзіх М. П. Сучасний конституціоналізм в Україні. Вступ до українського конституційного права : монографія / М. П. Орзіх, А. Р. Крусян. – Київ : Алерта, 2006. – 290 с..
3. Селіванов В. Демократичний вимір Конституційної реформи в Україні: сучасне розуміння [Текст] / В. Селіванов // Право України. – 2003. – № 9. – С. 15–21.
4. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні [Текст] / О. І. Ющик. – К : Парлам. вид-во, 1977. – 191 с.
5. Шемшученко Ю. С. Конституційна реформа в Україні (порівняльно-правовий аспект) [Текст] / Ю. С. Шемшученко // Правова держава : Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. 14. – К., 2003. – С. 3–8.
6. Киреев В. В. К вопросу о понятии и методологии исследования конституционной реформы [Текст] / В. В. Киреев // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 4. – С. 6–11.
7. Мартинюк Р. С. За яким сценарієм розвиватиметься конституційний процес в Україні [Текст] / Р. С. Мартинюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://naub.org.ua/?p=431>.
8. Мучнік О. Г. Конституційна реформа: цілі, алгоритм, форми реалізації [Текст] / О. Г. Мучнік // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2(7). – С. 141–144.

Summary

The article analyzes the modern stage of the constitutional reform in Ukraine. This proves that creation of a Constitutional Assembly and the approval of the Constitution referendum are the optimal way of drafting the new Constitution of Ukraine.

Отримано 07.02.2011

Добродумов, П.О. Теоретичні аспекти конституційної реформи [Текст] / П.О. Добродумов // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1(4). – С. 35–40.