

ПОДОЛАННЯ ДЕФІЦИТУ ЛЕГІТИМНОСТІ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ОСНОВА СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Ставнійчук М.І.

(заступник Голови Союзу юристів України)

Питання дотримання Конституції та її стабільності прямо стосується основоположної ознаки демократичної держави – легітимності державної влади. Легітимність і стабільність Конституції є головними критеріями довіри та поваги до влади. А без довіри, діалогу й партнерства немає і не може бути справедливості, захищеності, гарантування прав людини в суспільстві і державі, поваги до її гідності.

Відсутність таких взаємозв'язків призводить до безпорадності самої Конституції як правового явища у всіх трьох її вимірах – як політико-правового договору, як основи правової системи і, зрештою, як Основного Закону держави, що має пряму дію. Коло замикається.

Наведена симптоматика спостерігається на всіх основних етапах конституційного процесу в Україні. 1996 року Основний Закон приймали під загрозою проголошення президентом Леонідом Кучмою дорадчого референдуму, на який він збирався винести свій варіант Конституції.

Не став у цьому плані винятком і результат конституційної реформи 2002–2004 років, коли у процесі подолання політичної кризи в грудні 2004 року було ухвалено рішення з порушенням процедури внесення змін до Основного Закону.

Правовою квінтесенцією Рішення Конституційного Суду України щодо скасування конституційної реформи 2004 року, стала заміна політичної системи країни через шість років після прийняття Конституції України у відповідній редакції, чим було дестабілізовано засади конституційного ладу, підірвано основний інституційний зв'язок між народом як джерелом влади в Україні та парламентом і президентом як суб'єктами конституційного процесу.

На початку 2014 року Конституцію вкотре використовують у звичній уже для неї ролі вогнегасника. "Для подолання чергової глибинної кризи", "з метою позбавлення диктаторських повноважень президента Януковича", "заради досягнення консенсусу еліт" та "виконуючи вимоги Майдану", 21 лютого 2014 року парламент спочатку ухвалює Закон України "Про відновлення дії окремих положень Конституції України", тим самим повертаючи Основний Закон у редакції 2004 року, а на наступний день (22 лютого), оскільки Закон набрав чинності на день, після дня його опублікування, – Постанову «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII». Конституційні зміни, якими президентсько-парламентська модель управління перетворилася на парламентсько-президентську, знову відбулися вочевидь хибним з погляду конституційно-правової регламентації шляхом. У той час були й інші пропозиції, які, враховуючи гостроту ситуації, разом з тим не порушували б чинну Конституцію України у питаннях порядку прийняття. Але, на жаль, гору взяла революційна псевдодоцільність, яка диктувала дуже поверхове рішення.

В умовах фактичної воєнної агресії в Україні, значного поглиблення системної кризи, гуманітарної катастрофи, громадянського протистояння, тривоги в суспільстві дефіцит легітимності – як конституційної, так і демократичної – не може існувати довго. І це чи не більша загроза для нашої державності, ніж зовнішня агресія. Отже, необхідність конституційної реформи в Україні очевидна й актуальна. На цьому не вперше вже наголошує і Венеційська комісія, знову нагадуючи, що Конституція не тільки тимчасовий політичний акт, вона є правовою основою держави. Зміни до Конституції повинні бути збалансовані, а сама Конституція в подальшій перспективі – бути стабільною.

Коаліційна угода свідчить, що майбутня парламентська більшість декларує відповідні наміри щодо здійснення конституційної реформи. Своєю чергою Президент України заявив про намір переглянути проект конституційних змін з тим, щоб він відповідав не тільки принципам і стандартам Ради Європи в царині конституційного розвитку, а й політичному та суспільному

консенсусу в країні. У Стратегії реформ-2020 Петро Порошенко анонсував перетворення в країні за шістдесятма напрямками.

Проте, єдиним чинником, який за своєю природою здатен сьогодні стати матрицею реформування всієї країни, є конституційно-правова модернізація. З неї треба починати і саме її треба покласти в основу системних, всеохоплюючих перетворень у країні за всіма напрямками.

Але аналіз організації сьогоднішнього конституційного процесу не дає розраховувати на поновлення повноцінного конституційного процесу за умов відкритості, публічності та суспільного діалогу, з конкретними строками проведення тощо.

Чинна влада повинна зробити все, щоб конституційна реформа відбувалася комплексно і системно, відповідно до п'яти пріоритетів, а не фрагментарно, вибірково.

Перший – реальне закріплення на основі європейських стандартів системи прав і свобод людини. Необхідне конституційне гарантування всього спектра прав людини, а передовсім – забезпечення ефективного і незалежного судового захисту. Венеційська комісія неодноразово закликала внести зміни до положень Конституції України, що стосуються судової влади. Це ключове питання, бо визначає суть усіх інших пріоритетів, проблем регулювання та реалізації Конституції.

Другий пріоритет – розширення і вдосконалення конституційного регулювання інститутів безпосередньої демократії. Людям на конституційному рівні має бути гарантована реальна можливість брати участь у місцевих і державних справах. Насамперед через чесні вибори. При цьому важливим методологічним питанням конституційної реформи є потреба інституційного обмеження проявів сваволі більшості, які іноді видаються за прояви "народного суверенітету". Засобом такої верифікації слугують інституціональні та процесуальні гарантії прав людини.

Третій пріоритет – розв'язання проблеми ефективності механізму організації державної влади, забезпечення її збалансованості за вертикаллю й горизонталлю, механізмів стримувань і противаг, що убезпечить від узурпації влади будь-ким. У висновку щодо проекту Закону України про внесення змін до Конституції України, що був запропонований чинним президентом України, Венеційська комісія, відзначивши як позитивний крок зрушення в бік децентралізації влади, які разом з тим потребують "змін та поліпшення", зауважила: президентський проект конституційних змін призводить у багатьох питаннях до переходу влади від парламенту до глави держави.

Четвертий пріоритет – створення належних конституційних засад реформування місцевого самоврядування, територіального устрою нашої унітарної держави для запровадження справжнього балансу централізації та децентралізації влади. І в цьому контексті маємо ще один ризик. Нам штучно нав'язують вибір, який не впливає ні з нашої історії, ні з практик конституційного процесу. Йдеться про зміну територіального устрою та відторгнення українських територій. Хочу звернути увагу на величезну цінність нашої держави — її унітарність. Попри всю складність нинішнього процесу ми повинні зберегти соборність країни та її цілісність.

І, нарешті, п'ятий пріоритет – визначення і закріплення на конституційному рівні міжнародного статусу України, створення належних конституційних засад її участі в інтеграційних світових і європейських процесах, а головне – створити засади гарантування безпеки нашої держави та захисту її суверенітету.

Не менш важливим, ніж змістовий аспект конституційних змін, є аспект процедурний. Конституційний процес та механізм введення в дію нової редакції Основного Закону мають бути такими, щоб легітимність оновленої Конституції не викликала сумнівів. Очевидно, що така легітимність може бути досягнута, тільки якщо конституційні зміни буде внесено після широкої, відкритої та вільної суспільної дискусії за участю опозиції та громадянського суспільства і в суворій відповідності до конституційних положень про внесення змін на основі превентивного конституційного контролю рішень кваліфікованої та конституційної більшості Верховної Ради України. Цілком очевидно, що внесення змін до Основного Закону, яке ґрунтується на рішенні Конституційного суду, не може мати такої легітимності.

Чого не скажеш про такий шлях затвердження нового тексту Конституції, як всеукраїнський референдум. Цей варіант розглядається як можливий в Україні. Але, на моє

глибоке переконання, не відповідає підходам європейського конституціоналізму, який передбачає внесення змін до Основного Закону виключно в тому порядку, який прописано в самій Конституції. Це правило – аксіома і не потребує доведення. До речі, Конституційна Асамблея свого часу зафіксувала свою тверду позицію щодо неприпустимості затвердження Конституції на референдумі.

Тож єдиним легітимним способом внесення змін до Основного Закону залишається процедура, яка передбачена тринадцятим розділом чинної Конституції України. Однак усе залежатиме від того, наскільки виявляться спроможними в цьому сенсі парламентська більшість і президент. Бо якщо криза поглиблюватиметься, а конституційні політичні гравці реально не працюватимуть над задекларованими змінами до Конституції, українське суспільство матиме всі підстави надати перевагу не внесенню формальних конституційних змін, а спеціальним процедурам цілковитого перегляду Основного Закону – до прикладу, через Конституційну Асамблею установчого характеру в комплексі з іншими заходами повного перезавантаження системи влади в Україні з метою збереження її державного суверенітету та цілісності території.