

- 326 с.; Мозохин О.Б. Право на репрессии: Внесудебные полномочия органов государственной безопасности (1918-1953). – М., 2006. – 480 с.; Винниченко І. Україна 1920–1980-х: депортації, заслання, вислання / Ігор Винниченко. – К. : Рада, 1994. – 126 с.; Політичний терор і тероризм в Україні. ХІХ–ХХ ст. Історичні нариси / Д.В.Архієрейський, О.Г.Бажан, Т.В.Бикова та ін. Відповід. ред. В.А.Смолій. – К.: Наук, думка, 2002. – 952 с.; Голод 1932-1933 років в Україні: причини та наслідки / В. І. Марочко, С. І. Білокінь, О. М. Веселова, Т. В. Вронська, О. І. Ганжа; НАН України. Ін-т історії України. – К. : Наук. думка, 2003. – 888 с. та ін.
4. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР за 1932 г. – № 1–84. Отдел первый. – М., 1932. – № 84. – Ст. 516. – Б.н.
 5. Збірник законів та розпоряджень уряду України. 1933. № 1. Арт.5.
 6. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР за 1933 г. Отдел первый. – М., 1933. – № 3. – Арт. 22. – Б.н.
 7. Детальніше про це у статті «Мінусники» // Енциклопедія історії України. – Т.6. – К.: Наукова думка, 2009. – С.746-747.
 8. Політичний терор і тероризм в Україні. ХІХ–ХХ ст. Історичні нариси / Д.В.Архієрейський, О.Г.Бажан, Т.В.Бикова та ін. Відповід. ред. В.А.Смолій. – К.: Наук, думка, 2002.
 10. Державний галузевий архів Служби безпеки України. – Ф. 16. – Оп.27(1951 р.). – Спр.5. – Арк. 97-98.
 11. Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий / Верх. Совет Рос. Федерации [Отв. за вып. и сост. Е. А. Зайцев]. – М. : Республика, 1993. – С. 33.
 12. Визначення режимних та нережимних територій подавалося і у таємному звіті паспортного відділу Головного управління робітничо-селянської міліції НКВС СРСР ВЦВК про наслідки паспортизації в РРФСР від 13 серпня 1934 р. У розділі «Підготовчі заходи з проведення паспортизації» містилася спеціальна рубрика «Режимні та нережимні» місцевості». Там декларувалося наступне: Відповідно до постанови Раднаркому Союзу паспортизація в РРФСР (як і по всьому Союзу) проводилася за двома режима: а) в нережимних місцевостях, у яких паспорти видавалися всім без винятку громадянам; б) у режимних місцевостях, де паспорти не видавалися кримінальному та соціально чужому елементу з негайним видаленням цих осіб з режимних місцевостей //http://stalinism.ru/pasportizatsiya-1932-1934/otchet-pasportnogo-otdela-gurkm-nkvd-sssr-vtsik-ob-itogakh-provedeniya-pasportizatsii-v-rsfsr.html
 13. Цитується за: Вронська Т. Запровадження паспортного режиму. У кн. Голод 1932-1933 років в Україні: причини та наслідки. – К. : «Наукова думка», – 2003. – С.635.
 14. Галузевий державний архів МВС України. – Ф.46. – Оп.1. – Спр.1а. – Арк.216 зв.

СТРАТЕГІЯ І ТАКТИКА СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ ТА РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Ющик О.І.

(доктор юридичних наук, професор)

***Анотація.** У статті досліджуються питання відображення стратегії суспільного розвитку у процесі конституційної реформи в Україні.*

***Ключові слова:** конституційний процес, реформи в Україні.*

***Аннотация.** В статье исследуются проблемы отображения стратегии общественного развития в процессе конституционный реформы в Украине.*

***Ключевые слова:** конституционный процесс, реформы в Украине.*

***Abstract:** In article the issues related with the presentation of the social development strategy in the course of constitutional reform in Ukraine are examined.*

***Keywords:** constitutional process, Ukrainian reforms.*

Останнім часом політична мода в Україні визначається реформаційним метушінням навколо так званої «децентралізації влади». Реформатори при цьому удають, ніби знають, про що йдеться, не обтяжуючи себе і публіку зайвими роздумами. А замислитися не завадило б, аби не наробити чергових невірних помилок.

Для початку, не зайвим було б розібратися з *термінами*. Що означає термін «децентралізація влади»? Взагалі центрим (від лат. centrum – осереддя, центр) – це система управління (або організація), заснована на принципі підпорядкування місцевих установ (органів) вищим, при цьому система управляється з одного центру. Коли йдеться

про державу, то даний принцип визначає форму державно-територіального устрою (унітарну чи федеративну).

Унітарна (від лат. unus – один) *державна* – монолітна, суцільна державно-територіальна організація, що визначається повною політичною єдністю, складові частини якої так або інакше підпорядковані центральним органам влади і функціонують у рамках цілісної державно-правової системи. Перевага унітарної держави в тому, що вона проста, володіє усією повнотою влади на власній території і поділяється тільки на адміністративно-територіальні одиниці. В ній існує одна система центральних органів влади (один парламент, один уряд, один верховний суд), як правило, одна валютна система, одноканальна система податків, єдина система права, одна армія, єдине громадянство тощо. Прикладами унітарних держав є Франція, Швеція, Фінляндія, Естонія, Туреччина та ін.

Унітаризм, порівняно з феодалною роздрібненістю на уділи, князівства, інший партикуляризм, був явищем прогресивним, він сприяв становленню єдиного ринку, розвитку капіталізму, в результаті якого надалі почалися інтеграційні процеси, що призводили до створення складних держав та їх об'єднань (федерацій, співдружностей держав тощо).

Залежно від ступеня централізації унітарні держави поділяються на *централізовані* та *відносно децентралізовані*. У державах з *бюрократичною* централізацією на чолі місцевих органів державної влади стоять призначені центром чиновники, яким підпорядковуються місцеві органи самоуправління. *Демократична форма* централізації допускає більший ступінь самостійності виборних місцевих органів влади у вирішенні їх регіональних питань.

Відносно децентралізованою в теорії вважають державу, де центральні органи державної влади мають досить обмежені права втручання у вирішення місцевих проблем і де місцеві органи, обрані населенням, мають значний обсяг автономії. *Автономія* – це внутрішнє самоуправління районів держави, що відзначаються географічними, національними, побутовими особливостями (Корсика у Франції, Крим в Україні, Азорські острови в Португалії). Ця форма державного устрою застосовується там, де потрібне врахування специфічних інтересів територіальних одиниць (національних, етнічних, географічних, історичних тощо). Права по управлінню в автономних утворень дещо ширші, ніж у населення звичайних адміністративно-територіальних одиниць. Однак самостійність автономій обмежується межами, встановленими центральною владою. Існують територіальні, політичні і національно-культурні автономії.

Отже, що таке «децентралізація влади»? – Буквально, *децентралізація* (лат. – de – скасування) – це *скасування централізму* в управлінні державою. З наведених вище пояснень зрозуміло, що скасування централізму державної влади означає *руйнування унітарної держави*. Якщо це вважати реформою, то що тоді вважати ліквідацією незалежності України, порушенням суверенітету і територіальної цілісності держави, які заборонені політичним партіям у статті 37 Конституції України?

Очевидно, що завданням реформи є не «децентралізація влади», а заміна її бюрократичної централізації демократичною централізацією.

Інше питання: унітарній Україні потрібна *централізована* чи *відносно централізована* держава? – Від відповіді на це питання залежить, як назвати реформу влади: **демократизація** державної влади чи **автономізація** України?

Не розуміючи сутності цих процесів, нові «реформатори» нав'язують суспільству своє *нерозуміння*, пропагуючи якусь «передачу повноважень» з центру на місця. Яких саме повноважень: глави держави, парламенту, уряду? Але у них немає жодного *конституційного* повноваження вирішувати питання місцевого значення! Мова може йти хіба що про *додержання цими органами чинної Конституції* в частині *гарантій* місцевого самоврядування, права якого визначені достатньо повно і в нинішній Конституції України. А для цього має вистачити *заміни місцевих державних адміністрацій* на

виконками обласних і районних рад, про яку так багато говорили реформатори до свого вступу на керівні посади. Та чи треба для цього нова Конституція України?

Наступне. Конституція, як відомо, є політико-правовим актом *стратегічного* характеру; тому при прийнятті та перегляді конституції цю її властивість повинно неодмінно враховувати. Ігнорування стратегічного характеру конституції, розрахунок лише на *тактичні* завдання й тимчасові переваги знецінює Основний закон держави, позбавляючи при цьому національну юридичну систему міцного нормативно-правового фундаменту. Більше того, суто тактичні конституційні рішення, що не вписуються в *науково обґрунтовану стратегію розвитку* країни, як показує практика, заводять суспільство у “болото” політичної сваволі. Саме там Україна, зрештою, й опинилася сьогодні.

Справді, що ми отримали у підсумку “конституційних реформ”, які здійснювали можновладці впродовж останніх двадцяти років? Ми отримали: 1) німецьке громадянське суспільство, 2) недолугу політичну систему, 3) нікчемне законодавство і корумповану юридичну систему, 4) відсутність бодай натяку на найближчі продуктивні зміни. Навпаки, в останній рік в Україні виникли суспільні втрати, що реально загрожують безпеці людини й країни, загрожують втратою національної державності. На жаль, ставлення сьогоднішніх можновладців до конституційного процесу не відрізняється *по суті* від ставлення попередників. Про якусь *стратегію* конституційного розвитку країни вони взагалі не згадують.

Вкотре переконуюешся: в суспільстві нічого не зміниться на краще, доки влада не почне *жити за правом, поважати право*, ставити права людини понад усе не в деклараціях, а в житті. А для цього владі потрібно передусім *навчитися поважати Конституцію*. Адже про яку повагу до Конституції можна говорити, коли політики кожні чотири роки прилаштовують під себе, змінюють Основний Закон не те що не у правовий, а навіть не у законний спосіб?! Вони знову і знову намагаються кулуарно “змайструвати” вигідний для себе текст змін до Конституції і якимось проштовхнути їх через парламент.

У зв’язку з цим не можна не відзначити, що з часу проголошення незалежності України в її політичній практиці досить певно виявилася одна *негативна закономірність*, а саме: якісне погіршення публічної влади кожної наступної каденції. Щоразу рейтинг довіри до кожного нового глави держави з десятків відсотків на початку його правління падає до кількох одиниць через два-три роки, а то й раніше. Про парламент годі вже й казати: сьогодні, без перебільшення, можна констатувати відсутність парламентаризму в Україні. Те саме стосується місцевого самоврядування.

Постає закономірне питання: чому так стається, що громадяни країни знову і знову виявляються ошуканими тими політиками, яким вони довіряють владу, особливо після так званих “майданів”?

Очевидно, що причину стійкої деградації публічної влади слід шукати у тій *політичній системі*, яка породжує і живить неякісну, деградуючу *олігархо-бюрократичну владу*. Однак така система, вочевидь, влаштовує владарів, оскільки дає їм можливість безкарно наживатися на грабунку населення. Чи не тому кожна нова влада прагне переконати виборців, що вона краща за попередників, і водночас приховати справжню причину її деградації, відволікаючи увагу суспільства від ідеї реформування політичної системи та підмінюючи її фікцією “реформування” самої влади? Адже саме цим *по суті* є наміри щодо т. зв. «децентралізації влади» і адміністративно-територіальних змін в Україні.

Що країні дасть нав’язувана владою “конституційна реформа” – якщо, звичайно, ті зміни проголосують – неважко передбачити: коли реформа не є *необхідною*, вона жодним чином не перетвориться на дійсність – це аксіома.

Яке конституційне оновлення є справді необхідним для України?

Загальна відповідь така: *необхідним і актуальним є оновлення Конституції України, що базується на науково визначеній стратегії конституційного розвитку і*

враховує наявну суспільно-політичну ситуацію в країні, а також тенденції її розвитку не менш як на десятиліття вперед.

Визначити та реалізувати стратегічну й тактичну складові оновлення Конституції – головне завдання новітнього конституційного процесу. Не вирішуючи його роками, українське суспільство втрачає дорогоцінний час, усе більш відстаючи у своєму розвитку від інших країн, зрештою, деградує і скочується на задвірки історії.

В чому полягає *стратегія* конституційного розвитку України, як її визначити? Очевидно, не інакше як через *критичний аналіз практики реалізації* Конституції.

Восьмирічна практика реалізації тієї форми державної влади, що встановлена Конституцією 1996 року, давно переконала суспільство в *необхідності* змінити співвідношення статусів президента і парламенту на користь останнього і перейти до *парламентсько-президентської форми правління*. Цю необхідність у розвитку парламентаризму суспільство однозначно підтвердило в ході масових протестів 2004 та 2013-2014 рр. Проте змінити *належним чином* Конституцію ані тодішня влада, ані наступні влади виявилися неспроможними через корисливі “тактичні” мотиви, внаслідок чого дана необхідність все ще залишається актуальною.

Разом з тим, з 2005 по 2010 рік відбулася *практична* апробація парламентсько-президентської моделі в Україні. Ця практика засвідчила, з одного боку, неякісне конституційне визначення організації влади у 2004 році, а з іншого – нездатність наявної політичної системи “оживити” парламентсько-президентську форму правління.

Таким чином, окреслилася необхідність більш продуманого підходу до конституювання вказаної форми правління, що не обмежується змінами самого лише співвідношення статусів президента, парламенту й уряду, а включає комплекс змін в організації та реалізації установчої влади народу, у співвідношенні державної влади та місцевого самоврядування, тобто передбачає здійснення глибокої *правової реформи усіх без винятку* державних і самоврядних інститутів, передусім *парламенту*, як ключової ланки в парламентсько-президентській моделі.

Це, так би мовити, змістовний, *матеріальний* аспект стратегії.

Водночас позначився й *процесуальний* аспект, а саме, необхідність забезпечити *гарантію, незворотність* конституційних змін, аби виключити можливість контрреформи, реваншу, як це було щодо конституційних змін 2004 року. Таким чином, окреслилася необхідність в удосконаленні *самого конституційного процесу*, в переведенні його на більш надійну основу.

Уже стало цілком очевидним, що в Україні після запровадження інституту президента утворилися два приблизно рівносильних центри влади – Верховна Рада України і Президент України. Між ними від початку 90-х років точиться запекла боротьба, незалежно від складу парламенту і персоналії глави держави. Це означає, що справа не так у суб’єктивному, як в об’єктивному чинникові, в сутнісному дефекті *установчої* влади. Народ уповноважує здійснювати державну владу одночасно двох суб’єктів – парламент і Президента, в умовах, коли Конституція не лише чітко не розмежує їх повноваження та відповідальність, а навпаки, підштовхує їх до протистояння, боротьби за визначальний вплив, який дає доступ до різних матеріальних та ідеологічних ресурсів.

Ця боротьба розгортається по всіх напрямках: за підпорядкування собі уряду, місцевої влади, силових структур та правоохоронної системи; за визначальну роль у виробленні політичного курсу країни; за контроль над протилежною стороною і, зрештою, народним волевиявленням (виборами та референдумами). В цьому ряду опиняється також *конституційний процес*.

Очевидно, що за таких умов про нормальний перебіг конституційного процесу не може бути мови, що підтверджує двадцятирічна практика розробки і прийняття Конституції та внесення змін до неї. Конституційний процес в існуючих умовах – це фактичне прикриття спроб узурпації влади певними політичними силами і пограбування власної країни.

Змінити умови здійснення установчої влади в Україні – це головне завдання справді демократичних політичних сил і патріотичних державних діячів, які дбають про стратегічні інтереси розвитку країни, про формування України як демократичної, соціальної, правової держави.

Вирішити це завдання можна лише одним шляхом: відсторонивши від прийняття нової редакції Конституції України обидва центри влади – парламент і Президента України, в тому числі від внесення ними власних варіантів редакції Конституції на всеукраїнський референдум. Очевидно, що розколотий навпіл народ не повинен вирішувати, хто з цих центрів отримає перемогу. Для прийняття такого стратегічного акта, як нова редакція Конституції України, має бути задіяний всеукраїнський референдум *на інших політико-правових умовах*.

Звичайно, участь у цьому процесі Верховної Ради України і Президента України повністю виключити не можна (і не потрібно), однак вона не повинна бути вирішальною на етапі розгляду і ухвалення нової редакції Конституції України. А для цього потрібен політичний компроміс, який буде справді компромісом в інтересах суспільства і держави, а не “междусобойчиком” навколо позачергових виборів та використання їх результатів.

Названими двома аспектами – матеріальним і процесуальним – визначається стратегія сучасного конституційного процесу.

Разом з тим, *сферою реалізації стратегії*, сферою, в якій наявні умови перетворюються на *необхідну* реальність, визначену стратегією, є *тактика*.

А оскільки в Україні зберігається “хвора” *політична система* – в якості причини, що породжує і живить неякісну, деградуючу владу (про що було сказано вище), то, очевидно, *першим тактичним завданням* повинна стати саме *реформа існуючої політичної системи України*. Ця реформа має змінити три *політичні моменти*, що підживлюють деградуючу владу, а саме: 1) хоча б формально розмежувати владу і бізнес, 2) зменшити відчуження громадян від влади, 3) упорядкувати багатопартійність і стимулювати розвиток і відповідальність за владу *партій*, як ідейно-політичних організацій. А проте, очевидно, що наскрізь корумпована чинна влада не стане вирішувати жодне з цих завдань. Вона навіть не згадує про них, відволікаючи увагу суспільства на інше... Тому для їх вирішення *потрібен якісно новий склад влади*.

Вирішити проблему нової влади *легітимно* можна лише одним шляхом: невідкладно провести справді демократичні вибори на основі *нового* законодавства. А для цього потрібно змінити Конституцію, що мають зробити не чинні президент із парламентом, а народ шляхом референдуму, тобто та *первинна* установча влада, яка й привела до влади нинішніх главу держави і депутатів і яка, за чинною Конституцією, є визначальною силою щодо держави і самої Конституції. Водночас так буде реалізовано *процесуальний аспект стратегії* конституційного процесу, оскільки ухвалена референдумом нова редакція Конституції стане більш стабільною і непорушною основою правової системи.

Саме тому, з нашої точки зору, у ситуації, що склалася, належить діяти наступним чином. На всеукраїнський референдум проект оновленої Конституції за чинною Конституцією України може вносити Президент України *за народною ініціативою*. На такий саме шлях орієнтує і стаття 28 чинного Закону України “Про всеукраїнський референдум”.

На наше переконання, ухвалення нової редакції Конституції України самим народом на референдумі дасть змогу вирішити значну кількість тих проблем, які були створені політиками останнім часом. Воно також знімає питання: чи ухвалювати зміни до *усієї* Конституції, чи залишити незайманими розділи I, III, і XIII, аби ці часткові зміни прийняла Верховна Рада України у той спосіб, який визначений у чинному розділі XIII, тобто без референдуму. Обраний зараз варіант – це глибоко помилковий і хибний шлях, який створить ще більше конституційних проблем, ніж їх було до цього часу.

Ухвалення нової редакції Конституції на референдумі, таким чином, стає ключовою ланкою в реалізації стратегії конституційного процесу, від якої залежить успішність політичної та правової реформ, а з ними – також реформування усіх інших сфер (економічної, фінансової, гуманітарної тощо).

Чому саме це ключова ланка? – Тому що лише через конституційні зміни відкривається шлях системно, послідовно і виключно *на правовій основі* здійснити не тільки кадрове оновлення, а й *реформи публічної влади*. Нова якість влади дасть можливість створити умови для розвитку *політичної системи*, що, в свою чергу, позитивно вплине на дальше зростання якості публічної влади. Таким чином, буде розірване “зачароване коло”, коли незріла політична система продукувала погану владу, а ця влада консервувала незрілість політичної системи. Конституція, ухвалена на референдумі, дає можливість не лише закріпити необхідну Україні на найближче десятиліття парламентсько-президентську форму правління і відповідні державні та самоврядні інститути, а й підтвердити адміністративно-територіальний устрій України як *унітарної* держави в межах чинних кордонів, збереження якого є для нашого суспільства *стратегічно* важливим. Найперше, з точки зору суспільної й державної безпеки.

На яких *конституційних засадах* має базуватися політична реформа? – Якщо коротко, вони наступні.

1. Інститут політичних партій закріплюється в першому розділі Конституції “Засади конституційного ладу”. 2. Вибори до *парламенту* здійснюються за *пропорційною* системою з відкритими партійними списками. 3. До участі у виборах допускаються партії, утворені до призначення дати виборів. 4. Скасовується “прохідний бар’єр” (або обмежується 1 %). 5. Парламентські *фракції* утворюються на партійній основі, *без обмеження* кількісного складу. 6. Обмежується набуття громадянином статусу народного депутата України (не більше ніж два строки підряд). 7. Вибори до *місцевих* рад здійснюються за *мажоритарною* системою. 8. Склад виборчих комісій усіх рівнів формується на *позапартійній професійній* основі, а партії беруть участь у роботі виборчих комісій через своїх представників – в якості спостерігачів. 9. Виборчі закони ухвалюються як *органічні*, кваліфікованою більшістю голосів депутатів, і не підлягають зміненню менш як за півроку до оголошення виборів. 10. Для здійснення *установчої влади народу* щодо перегляду Конституції України та здійснення окремих установчих повноважень стосовно інститутів президента і парламенту, діють Всеукраїнські Установчі Збори з числа депутатів від усіх рівнів рад відповідно до Конституції та органічного закону.

Послідовна реалізація цих конституційних засад дасть змогу провести *комплексну політичну реформу* і сформувати *більш якісну політичну систему*, що ґрунтується на *відповідальній* багатопартійності, демократії та праві. А з нею з’явиться можливість здійснити *широкомасштабну правову реформу*: парламентську, адміністративну, судову, місцевого самоврядування, без якої дарма розраховувати на успішне здійснення усіх інших реформ, найперше, економічної та соціальних реформ.

Такою уявляється *легітимна стратегічна лінія* реформ в Україні на основі Конституції, а не в обхід принципу конституційної законності. При цьому в рамках даної стратегії не виключаються відповідні *тактичні поступки*, які можуть бути зафіксовані в *перехідних* конституційних положеннях щодо окремих територій на певний період часу, при чіткому одночасному декларуванні в основному тексті Конституції стратегічних устремлінь нашої держави.

Навпаки, те, що коїть зараз влада, вкладаючи з “тактичних” міркувань у зміст Конституції положення, зумовлені винятково поточними обставинами та своєкорисливими мотивами, без урахування стратегічних наслідків пропонованих рішень, суперечить національним інтересам України і є неприйнятним для нашого суспільства. Народ не уповноважував можновладців на такі рішення, а тому він сам має сказати своє слово. Краще в мирному конституційному процесі, аніж на “майдані”, який коштує Україні все дорожче...