

Конституційна реформа: цілі, алгоритм, форми реалізації

Мучник Олександр Геннадійович,
президент Інституту демократії і прав людини,
Заслужений юрист України, член Консультативно-експертної групи
при Національній конституційній раді

Будь-які зміни, що вносяться до Основного закону демократичної держави, є конституційними, якщо вони відповідають його внутрішній правовій логіці. Така логіка вичерпно викладена у частині 2 статті 3 Конституції України – **утвердження і забезпечення прав і свобод людини та їх гарантій**.

Якщо конституційні зміни не відповідають цій меті, то можна сміливо стверджувати, що вони продиктовані мотивами політичної доцільності, а, отже, мають суб'єктивний, кон'юнктурний і довільний характер. Останнє неминує спричиняє відповідну розбалансованість Конституції й у результаті - необоротну деформацію її внутрішньої правової системи.

Прикладом такого роду законотворчості стали зміни до Конституції України (далі – Конституція), здійснені на підставі Закону України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. Зокрема, внесені зміни латентно (приховано від сторонніх очей) призвели, усупереч вимогам статті 22 Основного Закону, до звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод людини та громадянина.

При цьому звертають на себе увагу такі моменти.

По-перше, чинного Президента України народ обирає на підставі положень Основного Закону з тим обсягом повноважень, які містяться у статті 106 Конституції. Вказаним же Законом повноваження глави держави підлягають звуженню шляхом їх часткового перерозподілу на користь інститутів уряду й парламенту.

Тим самим одночасно звужується зміст активного виборчого права громадян, оскільки у процесі прямих виборів Президента України

людина не просто кидає свій бюлетень у виборчу урну, а й делегує своєму обранцеві цілком реальну державну владу з абсолютно конкретним обсягом повноважень. І оскільки згідно з частиною 2 статті 5 Конституції єдиним джерелом влади в Україні є народ, то й правом перерозподілу повноважень між вищими органами влади володіє тільки й лише сам народ, а не парламент.

По суті, ухваленням указаного Закону парламент допустив узурпацію влади народу одним з органів державної влади всупереч вимогам вказаної статті Конституції.

По-друге, встановлення *строку* повноважень вищих органів державної влади, так само, як і їх обсягу, є винятковою прерогативою народу.

Один із "батьків-засновників" США та їх 4-й президент Джеймс Медісон (1751-1836) свого часу писав: *"Геній республіканської свободи вимагає, з одного боку, щоб уся влада черпалася з народу, але, з іншого – щоб її носії були підпорядковані народу через короткочасність їх призначень і щоб навіть під час такого короткого строку влада знаходилась у багатьох руках"*.

Тому право на частоту зміни органів влади, що обираються, є невід'ємною складовою принципу демократії, проголошеного статтею 1 Конституції. Продовження строку повноважень вищим органам державної влади, так само, як і розширення обсягу їхніх повноважень, не може здійснюватися на підставі рішення самих цих органів.

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

На відміну від влади народу держава визнається *владою встановленою*, яка не має права без особливих повноважень з боку засновника створювати та змінювати конституцію і заснований на ній державний лад. Уперше в історії конституційної думки цей постулат сформулював видатний діяч Французької революції, абат Еманюель Жозеф Сійєс (1748-1836): “Конституція є плодом роботи не установленої, а установчої влади. Жодна делегована влада не має права у чому-небудь змінювати умови делегування”. Іншими словами 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.

На виборах у 2002 році народ делегував парламенту свою законодавчу владу лише на *чотири роки* згідно з положеннями частини 1 статті 76 Конституції. Разом із тим парламент країни, обраний народом на *чотири роки*, зазначеним Законом в односторонньому порядку подовжив свої повноваження до *п'яти років*.

По-третє, згідно з положеннями частини 1 статті 38 Конституції громадяни мають право вільно обирати й бути обраними до органів державної влади.

Конституцію України ухвалювали депутати парламенту, обрані за мажоритарною виборчою системою. Юридичний факт ухвалення Конституції депутатами з таким правовим статусом передбачає, що саме вони якнайповніше виразили політичну волю народу, що їх обрав. Але тим самим мажоритарна виборча система набула особливої легітимності як мовчазно освячена народом. Так було закладено основу цілком конкретного конституційного режиму.

Зазначеним же Законом установлюється пропорційна система виборів, де громадяни України можуть бути обраними до органів державної влади лише опосередковано – через участь у виборчих списках кандидатів у депутати від партій, виборчих блоків політичних партій. Таким чином, фактично в односторонньому порядку було запроваджено виборчий *партійний ценз*. Запровадженням цього обмеження було порушено фундаментальні права громадян, передбачені статтею 24 Конституції, згідно з

якою неприпустимими є будь-які привілеї або обмеження за політичними та іншими ознаками.

Сьогодні як ніколи стає очевидним, що зміна виборчої системи одним із найвищих органів державної влади без попереднього схвалення цього дійства носієм суверенітету не може розцінюватися інакше як деформація конституційного ладу й узурпація влади народу *партійною верхівкою* парламенту. Тим самим, на нашу думку, допускається очевидне звуження пасивного виборчого права громадян всупереч вимогам частини 3 статті 22 Конституції України.

Перерозподіл повноважень між найвищими органами державної влади (а саме – між главою держави, урядом і парламентом) з конституційно-правового погляду означає, по суті, зміну форми правління – однієї з основних і найважливіших складових *конституційного ладу* держави.

Таким чином, зазначеним Законом також здійснено латентне *внесення змін до конституційного ладу* України, що, згідно з положеннями статті 5 Конституції України, є виключною прерогативою народу.

На наш погляд, з моменту набуття чинності Законом № 2222-IV держава увійшла у період прихованої й тривалої деформації конституційного ладу України, що, по суті, означає перманентну конституційну кризу в країні!!!

Є два виходи з конституційного тупика, що утворився.

1. Перший, який досить умовно може бути названий *деструктивним*, спрямований на скасування правовим шляхом вказаного Закону.

Він можливий у двох варіантах:

а) скасування цього Закону парламентом;

б) визнання цього Закону неконституційним Рішенням Конституційного Суду України.

Недоліки подібного шляху:

він за будь-якого варіанту своєї реалізації пов'язаний із політичною боротьбою (інтригою) між основними суб'єктами конституційного права. На наш погляд, народ безмірно втопився від політичної боротьби своїх обранців і з

нетерпінням очікує від їх кращої частини виконання своїх передвиборчих обіцянок.

Продовження політичного протистояння на тлі економічного, психологічного й морального виснаження людей може стати детонатором ще глибшої політичної кризи. Відомі лідери можуть бути легко дискредитовані тим, що буде вказано на їхню очевидну зацікавленість у збереженні владних повноважень, а не у копіткій праці над забезпеченням добробуту народу.

Перевага:

Позірні спрощеність й економічність (передусім інтелектуальна) методів досягнення мети.

2. *Другий шлях*, який можна назвати *конструктивним*, передбачає негайну зустрічну пропозицію суспільству *привабливого, творчого* проекту конституційної реформи, який за своїм правовим змістом здатен однозначно завоювати симпатії народу, забезпечити його підтримку на вирішальному загальнонаціональному референдумі по ухваленню Конституції України у новій редакції.

Припускається, що висування та втілення в життя кардинальної, широкоформатної конституційної реформи якраз і здатне заповнити наявні прогалини у перспективній стратегії розвитку країни. Її суттю має стати забезпечення громадянам країни належних, реальних (а не фіктивних) правових умов для реалізації й захисту своїх основних прав і свобод, створення громадянського суспільства, демократичне формування органів публічної влади (органів місцевого самоврядування й держави), громадський контроль над силовими відомствами тощо.

Ядро такої конституційної реформи має передусім передбачати реформу судової гілки влади й органів місцевого самоврядування, тобто саме тих інститутів публічної влади, які найбільш наближені до *безпосередніх і насущних потреб людей, до захисту їхньої гідності, прав і свобод*.

Територіальні громади при цьому мають бути наділені реальними повноваженнями *обирати й відкликати* суддівський корпус місцевих судів, а також *обирати й відкликати* депутатів місцевих рад і керівників регіонів. Інакше кажучи, люди

повинні отримати реальну можливість безпосередньо формувати органи місцевого самоврядування та склад місцевих судів і тим самим захищатися від будь-якого несприятливого для їхніх прав і свобод розвитку подій. Адже саме на місцях і протікають основні процеси життєдіяльності, розгортаються драми і трагедії людських дол.

При цьому розділ проекту Конституції, присвячений правам і свободам людини і громадянина в Україні, доцільно привести у відповідність з Хартією ЄС про основні права, яка на підставі Лісабонського договору з великою вірогідністю може набути чинності з 1 січня 2009 р. / **“ЄС поважає права, свободи і принципи, викладені в Хартії з прав людини”**, вона **“має ту ж юридичну силу, що й основоположні договори Союзу”** (ст. 6 Договору про ЄС)/.

Конституційна реформа, спрямована безпосередньо на демократизацію засад публічної влади в Україні, вселить надію у зневірені уми людей, дасть їм відчуття власної гідності й значущості, усвідомлення себе суб'єктом, що творить свою історію та країну, сформує у них ставлення до ініціатора реформи як до лідера нації!!!

Доцільно при цьому скористатися таким досвідом:

а) за прикладом Президента США Франкліна Рузвельта сформувати команду *творчо* обдарованих людей, здатних відіграти роль “мозкового тресту” у питанні підготовки конституційної реформи;

б) за прикладом Президента Франції Шарля де Голля доручити цій команді розробку концепції Конституції України у новій редакції, яка могла б відповідати вимогам шуканої суспільством стратегії генерального плану розвитку країни;

в) за прикладом скандинавських країн організувати *всенародне, повсюдне, тривале й широко висвітлене у ЗМІ* обговорення запропонованої концепції нової Конституції України;

г) за прикладом Швейцарії винести нову Конституцію України для затвердження на всеукраїнський референдум.

Звідси очевидно, що особливою відмінністю конституційної реформи має стати якомога більш широке й повне долучення до її обговорення та проведення всього населення країни. Тільки у цьому випадку вона стане одночасно загально-

національною школою конституційних знань, основою для формування правового менталітету та правової традиції національної солідарності, відсутність якої призводить до занепаду держави.

Проведення конституційної реформи при цьому видається доцільним у три етапи:

1) організація загальнонаціонального консультативного референдуму по ключових (вузлових) питаннях конституційного ладу;

2) скликання Конституційної наради для розробки на основі результатів референдуму проекту нової редакції Конституції України;

3) ухвалення на загальнонаціональному вирішальному (затверджувальному) референдумі нової редакції Конституції України.

Зрозуміло, що на консультативний референдум повинні бути винесені тільки ті питання, які відповідно до положень статті 5 Конституції України відносяться до виключної прерогативи народу. Ці питання повинні, передусім, відображати *ключові (вузлові) моменти інституту конституційного ладу*.

Ось їх приблизний перелік:

Як Ви вважаєте:

1. Чи підлягає зміні чинна Конституція України?

2. Хто має приймати Конституцію України: народ, парламент або установчі збори?

3. Який державний устрій найбільш бажаний для України: унітарний або федеральний?

4. Яка форма правління найбільш бажана для України: президентська, напівпрезидентська (змішана) або парламентська республіка?

5. Яка виборча система найбільш бажана для України: мажоритарна, пропорційна або змішана?

6. Що є більш бажаним для України: одна державна мова – українська, дві – українська та російська або мови всіх корінних народів України?

7. Що більш бажане для України: єдине або подвійне громадянство?

8. Який порядок формування місцевих судів більше здатен забезпечити права та свободи громадян України: призначення суддів органами влади безстроково або регулярні вибори суддів строком на п'ять років безпосередньо населенням відповідних територіально-адміністративних одиниць?

9. Який порядок формування органів регіональної влади здатен ефективніше забезпечити права місцевого самоврядування: вибори голів регіонів населенням відповідних територіально-адміністративних одиниць або призначення їх на посаду Президентом України?

10. Чи підтримуєте Ви зовнішньополітичний курс на вступ України до складу Європейського Союзу?

Абсолютно зайве стверджувати, що під час проведення будь-якої подібної реформи бажано заздалегідь дізнатися думку народу. Люди, як правило, стають прихильниками тих, хто виявив готовність з'ясувати їхню думку і врахувати її при проведенні своєї політики.

Обдумано й творчо організований процес проведення конституційної реформи здатен виконати роль так довго шуканого консолідаційного начала для соціально розрізненого, психологічно й морально надломленого, такого, що має до того ж глуху неприязнь один до одного, населення країни.

Складнощі:

Необхідний час, терпіння, доброзичливість і тактовність по відношенню до населення України.

Переваги:

Забезпечує історичне самозбереження, формування державної влади та місцевого самоврядування, а також гідне життя й розвиток Українського народу.