

ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ ЯК ЗАСІБ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПОЛІТИЧНИХ КОНФЛІКТІВ В УКРАЇНІ

Після сімнадцяти років незалежності і дванадцяти років з часу ухвалення Конституції в сучасній Україні триває динамічний конституційний процес. Під впливом здебільшого внутрішніх чинників зазнає значних трансформацій політична система України, зокрема її інституційна складова. У перебігу пошуку парадигми й оптимальної моделі політичного устрою активно беруть участь політики і науковці, які, виходячи зі своєї компетенції, пропонують власний опис та пояснення процесів суспільно-політичної трансформації в сучасній Україні.

Місце і роль Конституції в процесах розуміння політичного життя кожна політична сила, з одного боку, і кожна наукова школа — з іншого, визначають по-своєму, але всі сходяться на думці щодо необхідності вдосконалення Основного закону нашої держави. Дискусії щодо цих питань ускладнюються також тим, що Конституція в широкому розумінні виступає у вигляді трьох різних категорій. По-перше, Конституція є нормативною моделлю політичного устрою держави. По-друге, вона фіксує правила, за якими функціонують суспільно-політичні інститути. І, нарешті, вона є правовим документом, на основі якого будується нормативна складова всієї політико-правової системи. Всі ці три виміри Конституції необхідно враховувати під час політологічного аналізу наявних чи необхідних змін.

Суспільство яскраво відчуло на собі зміни під час «помаранчевої революції», яка, окрім іншого, мала помітні ознаки конституційної кризи¹, після чого певної трансформації зазнала і система наявних політичних інститутів. Водночас, зміни до Конституції, ухвалені 2004 року, розглядалися як інструмент досягнення компромісу, що і було досить ефективно реалізовано. Такий крок також став засобом розв'язання назрілого політичного конфлікту, наслідки якого могли бути загрозливими. Але політична система України продовжувала динамічно розвиватися, і згодом дедалі частіше почали виникати суперечності, що, як виявилось, були закладені в змінах до Конституції, ухвалених 2004 року. Нині ці суперечності загострюються, часто переростаючи у жорстку політичну боротьбу, яка виходить за межі правового поля. Отже,

питання ухвалення нової Конституції нині стає одним з найактуальніших проблем політичного життя України. Актуальність теми підсилюється також нагальною потребою нашої держави у концептуальному осмисленні конституційного процесу саме з політологічної точки зору. Такий підхід акцентує увагу на розумінні Конституції як стратегії розвитку політичної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій в цьому напрямі свідчить про те, що зазначений підхід майже повністю відсутній в українській політичній думці. Зрозуміло, проблемою конституційного процесу цікавляться, перш за все, правознавці. Але ґрунтовні дослідження в цій сфері вченими-юристами, на думку, одного з дослідників цієї теми В. Шаповала², є незатребуваними — ані політиками, ані громадськістю. В політичній науці ґрунтовні праці з концептуалізації конституційних змін взагалі відсутні. Тим не менше, питання конституційного процесу привернули увагу політологів, особливо в контексті обговорення політичної реформи. Незважаючи на її певний кон'юнктурний характер, в її обговоренні брали участь провідні вчені-суспільствознавці України, були вироблені деякі актуальні й донині рекомендації і висновки, тобто була спроба перевести питання конституційних змін у наукову площину. Слід зазначити, що окремі феномени і категорії конституційного процесу стають предметами досить ґрунтовних політологічних досліджень. Зокрема, це стосується питань місцевого самоврядування, діяльності політичних партій, функціонування окремих державних і політичних інститутів, етнонаціональної і мовної політики тощо. Окрім цього, питання конституційного процесу зачіпаються в наукових працях щодо визначення державної стратегії України. Однак, знову наголосимо, що системного політологічного підходу, який міг би теоретично досягнути засади, стан і перспективи розвитку конституційного процесу в межах трансформації політичної системи України, нині в українській політичній науці немає. Тим більше, немає політологічних досліджень, предметом яких є інструментальні можливості Конституції у вирішенні суспільно-політичних протиріч і конфліктів.

Серед вітчизняних науковців, які у своїх дослідженнях звертаються до конституційного процесу, заслуговують на увагу роботи Є. Головахи, С. Головатого, В. Головченка, В. Кампо, В. Шаповала, Ю. Шемшученка тощо. Корисними під час розгляду конституційного процесу є ідеї вчених — членів Національної конституційної ради, але ці ідеї, на жаль, практично не враховуються

в підсумках її діяльності В межах окремих дослідницьких тем питаннями конституційних змін займаються також колективи в гуманітарних інститутах Національної академії наук, Академії державного управління при Президентові України, правових вищих навчальних закладів тощо. Слід відзначити, що близькою до позиції автора в частині концептуалізації конституційного процесу, є також позиція російського політолога М. Ільїна³, який започаткував відповідний напрям в російській політичній науці.

Виходячи з наявних наукових розробок, предмета статті і нагальної потреби його вивчення, основними завданнями запропонованого аналізу можна визначити вивчення параметрів і можливостей використання конституційного процесу як інструменту подолання кризових явищ в сучасній українській політиці, запобігання політичних конфліктів, засобу зниження ризиків, пов'язаних з динамікою політичної системи України.

Зазначимо, що серед основних нинішніх політичних суб'єктів (перш за все, політичних партій та їхніх лідерів) існує певна конкуренція стосовно моделі розподілу повноважень влади, системи державного управління, параметрів і структури вертикалі влади тощо. Тобто політичні сили, погоджуючись з необхідністю внесення змін до чинної Конституції, дискутують щодо того, який варіант змін до Основного закону буде взято за основу та ухвалено.

На переконання автора, насправді ж найважливіше не стільки авторство цих змін, скільки те, щоб внесення змін до чинної Конституції дало змогу вирішити принаймні дві головні проблеми сьогодення. По-перше, віднайти шляхи подолання і ліквідувати кризу влади в Україні, яка спричинена, зокрема, правовими прогалинами у чинному законодавстві. По-друге, новий варіант Конституції повинен також виключити можливість концентрації влади в Україні в руках однієї особи. А для цього необхідно чітко розмежувати повноваження Кабінету Міністрів та Президента, системи виконавчої влади, оптимізувати виборчу систему та посилити повноваження місцевого самоврядування.

За цим виникає цілком прагматичне питання — ефективності конституційного процесу, критерії якої визначаються, у першу чергу, статусом самої Конституції. Мається на увазі такий конституційний процес, який дозволить задіяти та підвищити статус Конституції в цілому як фундаментального нормативно-правового акту. Першочерговою передумовою цього є відмова основних політичних сил від розгляду ними змін до Конституції лише за

кон'юнктурними можливостями, тобто як певної політичної технології, покликаної зміцнити їхні позиції в межах нинішньої політичної ситуації.

Але нині можемо спостерігати саме такі тенденції, що найбільш яскраво характеризує наявні нині пропозиції змін до Основного закону. Так, Партія регіонів внесла до Верховної Ради свій проєкт змін до Конституції України⁴. В цілому його можна характеризувати як такий, що спрямований на створення потужного центру виконавчої влади в Україні — сформований парламентською більшістю Уряд. Безперечним позитивом такого державного устрою є мінімізація загрози двовладдя в країні. Однак, у разі прийняття цього законопроєкту, виникають інші загрози — передусім надмірної концентрації влади та відсутності розвитку місцевого самоврядування. Тобто, в цей проєкт потенційно закладається можливість втрати балансу влади, яка за існуючої надмірної персоніфікації політики в нинішніх умовах може сприяти авторитарним тенденціям в політичній системі держави.

Зауважимо, що зазначена вада притаманна багатьом існуючим проєктам змін до Конституції. Це актуалізує наступне питання: як зробити, щоб зміни до Конституції не стали заручником кон'юнктурних інтересів політичних партій. Тим більше, що за умов згаданої надмірної персоніфікації політичного процесу кожна політична сила фактично розробляє проєкт змін, розрахований на домінуюче місце в системі влади власного лідера. Врешті-решт, питання змін до Основного закону переноситься у площину забезпечення місії політичного лідера.

Натомість, зміни до Конституції, запропоновані робочою групою Національної Конституційної Ради⁵ у складі представників переважно Секретаріату Президента України посилюють повноваження Глави держави, особливо в частині контролю за судовою гілкою влади та послаблюють можливості навіть номінального парламентського контролю за його діяльністю. Не важко спрогнозувати, що, коли у Верховній Раді сформується стійка антипрезидентська більшість, то такий варіант Конституції може лише призвести до ескалації потенційного конфлікту між Президентом та парламентом. За нинішніх умов цей варіант взагалі не дає змоги зняти гострі політичні суперечності, які назрівають в Україні протягом останніх років. Якщо ж Президент, за таких умов, контролюватиме більшість у парламенті, то внесення подібних змін до Конституції знов-таки ще більше посилить загрозу авторитаризму в Україні.

Таким чином, ми знов можемо наблизитися до деструктивного політичного протистояння, породженого нечіткістю і невизначеністю основних понять і категорій попередньої редакції Конституції. Але ми вже можемо враховувати власний досвід під час розробки нової редакції Основного закону. Отже, нова Конституція має чіткіше розмежувати повноваження і компетенцію гілок влади, а також визначити їхній обсяг — у першу чергу, для Президента України, що було порушено змінами до Конституції 2004 р. У такий спосіб можливе визначення шляху виходу з перманентної політичної кризи, у якій Україна опинилася в останні роки.

Слід зауважити, що лише визначення загальних засад і принципів розробки та ухвалення змін до Конституції не може дозволити швидко вийти з політичної кризи. Це потрібно сприймати тільки як закладення підвалин для подолання численних політичних конфліктів сучасної української політики. На думку автора, під час пошуку шляхів вирішення політичних конфліктів за допомогою змін до Конституції корисно залучити категорію «легітимність». У контексті дослідження легітимність розуміється в широкому сенсі — як визнання, пояснення, обґрунтування та сприйняття правомірності необхідних змін. Отже, для успішного схвалення конституційних змін процес прийняття нового Основного закону має набути легітимності у правовій, політичній та суспільній площинах.

Правова легітимність передбачає, що нова Конституція повинна прийматися за умови повного дотримання чинної нині юридичної процедури внесення змін і доповнень до Основного закону. Ухвалення Конституції шляхом скликання не передбачених процедурою установчих органів, чи спроба прийняти новий варіант Конституції на референдумі в обхід парламенту містять загрозу втрати Конституцією України такої легітимності. Недотримання принципу правової легітимності при ухваленні змін до Конституції може призвести, замість врегулювання гострої політичної кризи, до подальшої дестабілізації системи державної влади та підірив її авторитету.

Водночас, у нинішній редакції Конституції фактично відсутні норми про механізм прийняття нового Основного закону⁶. Правова невизначеність залишається і в рішенні Конституційного Суду від 16.04.2008 № 6-рп, де відповідальність у визначенні процедури перекладається на Верховну Раду. З іншого боку, в перспективі це залишає законодавцям простір для пошуку компромісів

при прийнятті нової редакції Конституції. Таким чином актуалізується питання іншої площини легітимності — політичної.

Політична легітимність полягає в тому, що зміни до Основного Закону, враховуючи правові вимоги (внесення змін до Конституції може відбуватися лише за рішенням конституційної більшості парламенту), повинні вноситися за умови досягнення консенсусу між основними політичними силами стосовно змісту цих змін. В цьому розрізі дуже важливим є поняття відповідальності політичної еліти. Сьогодні здебільшого маємо констатувати, що представники політичної еліти, як і бізнес-еліти, і бюрократії, не зацікавлені в якісних змінах до Основного закону⁷. Коли ж представники еліт знайдуть можливості для пошуку компромісів, погодяться на відкриті і прозорі домовленості, це вже само по собі буде значним кроком на шляху для розв'язання конфлікту і, отже, буде необхідною умовою легітимації процесу змін до Конституції.

Нарешті, суспільна легітимність означає, насамперед, відмову від внесення до тексту Конституції ідей, які однозначно не сприймаються суспільством. Визначальна роль тут лежить на партіях та політиках, які мають врахувати суспільні очікування при формулюванні змін до Конституції та залучити широке коло фахівців. Процесові внесення змін до Основного Закону може передувати фахове вивчення громадської думки. Але головне — це широке обговорення пропонуваніх змін у наукових і експертних колах. Для цього необхідно налагодити ефективний діалог влади (політичних суб'єктів) і експертної громадськості. За такого підходу будуть затребувані ідеї і дослідження провідних вчених і наукових колективів України, що посилить практичну цінність наукової діяльності, з одного боку, а також дасть змогу професійно наповнити й оцінити проекти змін.

Крім того, широка громадськість має визначитися з своїм баченням змін до Конституції і мати змогу висловити свою думку щодо тих, що пропонуються політичними силами. А цьому має передувати інформаційна робота, яка дозволить населенню обирати свідомо. На жаль, нині склалася ситуація, коли громадськість здебільшого не розуміє політичних процесів. Так, за даними постійного моніторингу громадської думки, що проводиться з цього приводу Інститутом політики, близько 15% людей є прихильниками президентської республіки. Майже стільки ж прихильників і у парламентській республіки. Змішані форми підтримують близько 50% населення. Водночас, останнім часом яскравою є тен-

денція, коли збільшується кількість людей, які не визначилися. Тобто люди дедалі більше не розуміють, що їм пропонують політики. А така ситуація потенційно створює умови для різних маніпуляцій.

Отже, прийняття нової Конституції України має розпочинатися з пошуку основними політичними силами консенсусу навколо тих пропозицій, які не викликають застережень і можуть знайти підтримку у провідних політичних суб'єктів. Такими пропозиціями можуть стати: посилення ролі місцевого самоврядування, реформа судової системи та правоохоронних органів тощо. Акцентуємо увагу на тому, що ці тези наявні нині у програмах всіх провідних політичних сил. Після напрацювання спільної позиції по цих нормах, які не викликають суттєвих заперечень, можна буде шукати порозуміння і стосовно інших проблем, які потребують врегулювання: відносини Президента та Уряду, процедура формування виконавчої влади та інші проблеми, які зараз є предметом гострих політичних дискусій.

Так чи інакше, головним питанням залишається реалізація механізму збалансування повноважень, який закладається і регулюється, перш за все, нормами Конституції. Наприклад, дострокові вибори, як засіб розв'язання конфлікту без вирішення питання впорядкування системи влади і відповідальності, є малоперспективними. Такі заходи не вирішують конфліктні питання, а лише переносять їх на інші терміни. Але подібне перенесення має тільки короткострокові позитиви, тоді як з часом наявний конфлікт може загостритися. Більше того, треба враховувати, що існуюча політична криза породжує проблеми в інших суспільних системах — економічній, адміністративній, соціальній тощо. Якщо розуміти вибори як механізм ротації кадрів або ідей, то вони можливі лише як інструмент реалізації ухвалених змін до Конституції (як інституціональних правил). Звідси зрозуміло, що спочатку потрібно розробити й ухвалити зміни до Основного закону, а вже потім його норми реалізовувати за допомогою виборів. Це дасть змогу оновити існуючі політичні інститути, підпорядкувавши їх вже зміненим конституційним параметрам. Системна криза, в якій опинилася Україна останнім часом, має вирішуватися саме системними методами, які полягають у визначенні стратегічних пріоритетів і будуються на чітких і зрозумілих категоріях та правилах в межах чітко окреслених повноважень і відповідальності гілок влади.

Таким чином, головний висновок запропонованого аналізу полягає в тому, що в зв'язку з системними кризовими явищами в українській політиці останнього часу, ми маємо говорити про зміни до Конституції як один з багатьох шляхів мінімізації втрат від наявних політичних конфліктів в Україні. За нинішніх умов зміни до Конституції виступають здебільшого не як державна стратегія, а як інструмент розв'язання політичних конфліктів. Маємо констатувати, що конфліктний потенціал вже був закладений у чинній Конституції. Це — багато невизначених або нечітких формулювань, зокрема, стосовно парламентської коаліції, внесення кандидатури прем'єр-міністра, процедури формування уряду з посадами, які призначаються за квотою Президента, та багато іншого. Нині ми стикнулися з тим, що чимало достатньо прогресивних ідей, вміщених в чинній редакції Конституції, впираються в проблему їхньої реалізації. Фактично була знайдена відповідь на запитання «що», але й досі залишається без відповіді запитання «як».

Ситуація, що склалася, ще раз акцентує увагу політиків і державних діячів на тому, що науку не можна відсторонювати від політичних процесів. Існуючі гострі політичні конфлікти в Україні потребують механізму розв'язання, ґрунтовний опис і пояснення якому має дати політична наука. Саме зміни до Конституції, за належного наукового обґрунтування, нині можуть стати ефективним інструментом подолання кризових явищ і вирішення потенційно небезпечних політичних конфліктів. Вирішивши питання повноважень і збалансованості влади, політики і науковці зможуть забезпечити українську демократію сильними інститутами конституційної держави, що дозволить реалізувати стабільний розвиток суспільно-політичної системи нашої держави.

¹ Медушевский А. Н. Конституционные циклы в Центральной и Восточной Европе // «Новая Россия». Власть, общество, управление в контексте либеральных ценностей. Москва, РГГУ, 2004. — С. 85–101.

² Шаповал В. Феномен конституції у контексті вітчизняної політико-правової «міфології» // Дзеркало тижня. — 9–15 серпня 2008. — № 29 (708).

³ Ильин М. В. «Понятийная омонимия: конституции и режимы». Ильин М. В. Понятийная омонимия: конституции и режимы // Полис. — 2007. — № 5. — С. 140–148.

⁴ Проект Закону про внесення змін до Конституції України, поданий народними депутатами В. Януковичем, О. Лавриновичем, та О. Лукаш // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32942

⁵ Аналіз Концепції нової Конституції, підготовленої робочою групою Національної Конституційної Ради // <http://polityka.in.ua/info/105.htm>

⁶ Тацій В. Я. Актуальні проблеми системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 1 (6). — С. 92–98.

⁷ Дергачов О. П. Політичний формат конституційного процесу в Україні // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 1 (6). — С. 111.