

КОНСТИТУЦІЙНЕ СУПРОВОДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Конституційна реформа в Україні почалася з ухвалення Декларації про державний суверенітет України від 16 червня 1990 р., ідеї якої було закріплено і розвинуто в Акті проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., у Законі України від 12 вересня 1991 р. «Про правонаступництво України», Декларації прав національностей України від 1 листопада 1991 р., що варто віднести, поряд зі змінами і доповненнями до Конституції України 1978 р., до першого етапу реформування нормативної моделі конституційного ладу України.

Другий етап конституційної реформи пов'язаний із Концепцією нової Конституції України, ухваленою Верховною Радою України 19 червня 1991 р., і проектом Конституції, що обговорювався народом із 15 липня до 1 грудня 1992 р.

Третій етап реформи — ухвалення Верховною Радою України 28 червня 1996 р. нової Конституції України.

Сучасний етап конституційної реформи, який почався після і на основі ухвалення нової Конституції, має такі завдання: формування конституційної (масової й індивідуальної) свідомості; органічного «вбудування» законодавства країни та юридичної практики в систему конституціоналізму; забезпечення динаміки розвитку конституційних відносин; напрацювання спеціального «набору» засобів захисту конституційного ладу та конституційної законності.

Вирішення цих завдань залежить від ступеня реальності Конституції, реалізації конституційних правоположень. «Конституція України вводиться в дію з дня її прийняття» (ст. 160). «Норми Конституції України є нормами прямої дії» (ст. 8). Це означає, що, по-перше, «Закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України» (п. 1 Перехідних положень Конституції); по-друге, норми Конституції, які не відповідають Перехідним положенням, не діють на визначений ними термін або діють з обмеженнями і поправками, передбаченими Перехідними положеннями; по-третє, конституційні права та свободи людини і громадянина здійснюються і захищаються судом безпосередньо на основі Конституції; по-четверте, нікого не можна примусити робити те, що не передбачено законодавством що не може суперечити Конституції; по-п'яте, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти тільки на підставі, в межах повноважень і способом, передбаченим Конституцією та законами (ст. 19); по-шосте, в разі посилення у конституційній нормі на поточне законодавство ця норма діє через відповідний закон.

Подальший розвиток конституційної реформи в країні проходить на основі й у напрямі забезпечення реалізації конституційних норм.

Водночас в теорії і практиці конституційного права України виникла гостра потреба тлумачення конституційних норм Конституційним Судом України. Системоутворююча функція Конституції щодо правової системи країни вимагає становлення системоохоронного механізму, прецедентів, презумцій, фікцій, преюдицій, способів подолання і надолуження прогалин у законі з допущенням колізійних норм, а також конституційних угод та декларацій, звичаїв, імплементації міжнародно-правових стандартів.

Другий напрям розвитку конституційної реформи — критичний аналіз конституційних правоположень у процесі перевірки їх на реалізуємість і ефективність в конституційній практиці, на науково-теоретичну та прикладну обґрунтованість. Але цей напрямок розвитку конституційної реформи не виключає внесення змін і доповнень у Конституцію України.

Першою реальною акцією по новелізації Конституції був Всеукраїнський референдум по народній ініціативі, проголошений Президентом України 15 січня 2000 р., виходячи з «необхідності консолідації суспільства для вирішення найважливіших соціально-економічних проблем, забезпечення ефективного функціонування всього державного механізму в Україні». На референдум було запропоновано шість запитань, два з яких Конституційний Суд визнав неконституційними — про недовіру Верховній Раді 14-го скликання й у зв'язку з цим доповненням до Конституції про вираження недовіри Верховній Раді на всеукраїнському референдумі, що дає підстави Президенту для розпуску парламенту і про прийняття Конституції на референдумі. Указом Президента ці питання були виключені.

Чотири питання, що залишилися для винесення на референдум: 1) про строкове припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України, якщо протягом місяця не буде сформовано постійно діючу парламентську більшість; 2) про зменшення загальної чисельності народних депутатів; 3) про обмеження депутатської недоторканності; 4) про формування двопалатного парламенту одержали підтримку громадян (більш 70%). Хоча відповіді на запитання практично не визначали майбутнього змісту відповідного закону, а лише констатували позицію громадян. Верховна Рада третього і четвертого скликання не змогла з ряду причин, в основному політичних — неможливість знайти компромісне рішення, внести зміни до Конституції України, що були представлені у результаті референдуму.

Черговим етапом на шляху конституційних трансформацій, слідом за Всеукраїнським референдумом, була президентська ініціатива проведення в країні політичної реформи з метою «забезпечення подальшого динамічного розвитку української державності... створення передумов для підвищення реальної ролі партій і структур громадянського суспільства і впровадження демократичних інститутів, що відповідають європейській моделі будівництва сучасної демократичної держави» [1]. Ця мета більш універсальна, аніж зміни у Конституції (що було метою референдуму 2000 р.), і тому другий етап сучасної конституційної реформи фактично є політичною реформою з її конституційним супроводженням.

Стадійність цього етапу реформування конституційного ладу України юридично визначилася такими документами:

1) Звернення Президента України до Українського народу у зв'язку з 11 річницею незалежності України (24 серпня 2002 р.) і Звернення Президента України до народних депутатів у зв'язку з початком 2-ї сесії IV скликання Верховної Ради України (3 вересня 2002 р.) — декларація про політичну реформу, перехід до нової політичної системи;

2) Указ Президента України від 3 жовтня 2002 р. «Про організацію роботи по підготовці законопроектів про внесення змін у Конституцію України і виборчі закони» та Постанова Верховної Ради України від 26 грудня 2002 р. «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по доробці проектів законів України про внесення змін у Конституцію України» — організаційне забезпечення реформування;

3) Указ Президента України від 6 березня 2003 р. «Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін у Конституцію України», телевізійне звернення Президента України у зв'язку з підписанням Указу про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін у Конституцію України» (7 березня 2003 р.) і Постанова Верховної Ради України від 1 квітня 2003 р. «Про проведення парламентських слухань «Реформа політичної системи в Україні: мета і концептуальні основи конституційних змін» — ідеологічне забезпечення реформи, її легітимація;

4) внесення Президентом України у Верховну Раду України законопроекту № 3207 (червень 2003 р.) «Про внесення змін і доповнень у Конституцію України», що незабаром був відкликаний Президентом, підготовка Тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради України законопроекту № 3207-1 (липень 2003 р.) «Про внесення змін у Конституцію України», внесення авторських законопроектів про зміни в Конституції, зокрема проектів № 4105, 4180 (вересень 2003 р.), і процесуального характеру Постанова Верховної Ради України від 11 липня 2003 р. «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін у Конституцію України до розгляду Верховної Ради України» і від 3 березня 2004 р. «Про деякі заходи для законодавчого забезпечення проведення конституційної реформи в Україні» — конституційно-нормативне і конституційно-процесуальне забезпечення політичної реформи;

5) прийняття «пакетним голосуванням» Закону України «Про внесення змін у Конституцію України» (законопроект № 4180), Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» і — у першому читанні — законопроекту № 3207-1 «Про внесення змін у Конституцію України» (8 грудня 2004 р.). Тут варто зауважити, що ця стадія реформи є незавершеною, умовною тому, що юридичну чинність Закон за проектом № 4180 і законопроект № 3207-1 одержать з 1 вересня 2005 р. за умови, якщо проект № 3207-1 одержить схвалення з боку Конституційного Суду України, буде розглянутий і прийнятий на сесії Верховної Ради України. Якщо ж з будь-яких причин законо-

проект № 3207-1 не буде прийнятий, Закон України за проектом № 4180 набере чинність після 1 січня 2006 р.

Не звертаючись до аналізу політичної ситуації, що пов'язана з підготовкою та обговоренням законопроектів про внесення змін до Конституції, тобто з урахуванням цільової спрямованості конституційної реформи, що переросла в політичну з конституційним забезпеченням, слід відзначити її фактичну обмеженість, у всякому разі на сучасному етапі, у порівнянні з проголошеною метою [1]. Цю обмеженість, що проявилася в зведенні на практиці реформи до перерозподілу повноважень у трикутнику Президент — парламент — уряд і способом формування конституційних органів (із встановленням нових термінів), навряд чи можна характеризувати як політичну реформу, орієнтовану на створення сучасної системи українського конституціоналізму. У існуючому нормативному вигляді цільова орієнтація реформи зведена, як слушно відзначала Венеціанська комісія Ради Європи, до «забезпечення переходу до більш парламентської форми», «трансформації з квазіпарламентської у квазі-президентську», що в загальному сенсі не має прямого відношення до формування елементів системи сучасного конституціоналізму.

Деякою мірою до системи сучасного конституціоналізму може бути віднесене введення пропорційної системи виборів Президента України, представницьких органів усіх рівнів влади. Але, по-перше, як вірно відзначав член Венеціанської комісії К. Туорі, «розпорошеність (політичних сил) є однією з проблем української політичної системи, а пропорційна виборча система не буде найкращим способом для її рішення» [4], по-друге, пропорційна система виборів депутатів місцевих рад суперечить самій муніципальній ідеї. Тут представництво повинно бути не від партій, а від територіальної громади чи її складових, наприклад органів самоорганізації населення. У протилежному випадку з'являється велика імовірність того, що «представляти» територіальну громаду будуть політики, далекі від її інтересів і, можливо, такі, що не проживають і не працюють на її території. Нарешті, найважливішим елементом громадянського суспільства є місцеве самоврядування, самоорганізація громадян, територіальна громада, що володіє первинною публічною правосуб'єктністю. При цьому за проектом не вбачається прагнення законодавця використати чинне законодавство в контексті практики його застосування для того, щоб на конституційному рівні закріпити концептуально напрацьовані тенденції муніципальної реформи і пов'язаної з нею адміністративною реформою і реформою адміністративно-територіального устрою країни.

Природно, шляхи та засоби політичної реформи залежать, передусім, від передбаченої моделі конституційного ладу, форми Української держави (перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки), нарешті, від змісту кінцевої мети конституційної реформи — створення системи українського конституціоналізму. Небезпідставним є передбачення, що здобутки в цій сфері політичної діяльності повинні мати системний та легітимний характер, сприйматися суспільством, підтримуватися парламентом та спиратися на досвід конституційного реформування в незалежній Україні.

Література

1. Про організацію роботи з підготовки законопроектів про впровадження змін до Конституції України та виборчих законів: Указ Президента України від 3 жовтня 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 41. — Ст. 1903.
2. Започаткування сучасного етапу конституційної реформи в Україні: Наук.-практ. вид. / Авт. вступ. ст. та уклад. докум. частини М. П. Ораїх. — О.: Юрид. л-ра, 2003.
3. Консолідований висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) по проекту Закону «Про впровадження змін в Конституцію України» (CDL (2003) 32); Висновок члена (Європейської комісії Бартоле (Італія) №230/2002 від 27 травня 2003 р. (CDL (2003) 34).
4. Коментар члена Європейської комісії «За демократію через право» К. Туорі (Фінляндія) до проекту Закону про внесення змін до Конституції України (CDL (2003)33).

УДК 342

*А. Р. Крусян***КОНСТИТУЦІЙНА ЗАКОННІСТЬ
У СИСТЕМІ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ**

Реалія конституціоналізму є можливою тільки за умови конституційної законності. Концепція конституціоналізму історично вперше з'явилася як концепція правління, обмеженого конституцією, якої необхідно неухильно дотримуватися і яку необхідно захищати (охороняти). В сучасній науці конституційного права конституціоналізм розглядається переважно як політико-правова система, одним з елементів (складових) якої є конституційна законність. Проблемам конституційної законності у юридичній літературі не надається належної уваги. Хоча питання законності є предметом наукового осмислення не одне десятиріччя. Проте існуючі умови вітчизняного державотворення обумовлюють настійну необхідність якісно нових підходів до розкриття цього соціального феномена, вивчення всіх його аспектів з метою розбудови демократичної правової держави.

Конституційна законність — це складне поняття, яке в конституційному праві вживається неоднозначно. По-перше, як дотримання норм, що безпосередньо містяться у Конституції чи впливають з неї. По-друге, як дотримання всіх законів та інших нормативних актів держави (як загальна вимога). Термін «конституційна» в даному випадку підкреслює, що передумови законності закладені у Конституції країни [1]. Крім підходів до розуміння конституційної законності, що названі, конституційною наукою широко використовується й її розуміння як сукупності вимог до владних структур у процесі створення конституційних норм, їх виконання, а також система заходів, які спрямовані на відновлення порушених конституційних норм [2]. Думається, що найбільш прийнятним і таким, що точно відображає сутність та специфіку цього політико-правового феномена, є його визначення як системи реально існуючого права, яка передбачає наявність Конституції, що має правовий характер, її всеосяжну