

10 РОКІВ ДІЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

М. КОЗЮБРА, співголова науково-редакційної ради, професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент АПрНУ, завідувач кафедри державно-правових наук Національного Університету «Києво-Могилянська Академія»

Прийняття нової Конституції України 28 червня 1996 року – подія, без сумніву, знаменна для вітчизняної історії. Вона не тільки завершила перший, чи не найважчий етап становлення незалежної Української держави, а й заклала нормативно-правовий фундамент для подальшого її зміцнення, для цивілізованого поступального розвитку всіх сфер суспільних відносин, головна мета якого – поліпшення життя громадян України.

Віддаючи належне цій історичній події, слід водночас мати на увазі, що прийняття Конституції та набрання нею чинності – це хоч і важливий, проте лише перший крок в утвердженні конституційного ладу в країні. Як свідчить світовий, а особливо наш власний досвід, навіть найдемократичніші положення Конституції можуть залишатися фікцією, якщо вони будуть розходитись з реальним життям, не здійснюватимуться на практиці. Тому про характер Конституції тієї чи іншої країни, у тому числі й нашої, не можна судити, виходячи виключно з того, що в ній закріплено. Будь-яка оцінка Конституції має базуватися також на тому, як її положення реалізуються в суспільних відносинах. Саме ступінь їх втілення в життя, у практику повсякденної діяльності державних органів, громадських об'єднань, посадових осіб і громадян є головним показником реальності, справжності Конституції.

Очевидно, з цих позицій ми маємо виходити, оцінюючи десятирічний термін Конституції. Не можна сказати, що закріплені в ній положення залишилися чистою декорацією, як це було в період тоталітаризму, і зовсім не впливали на наше життя. Чимало з них, приміром, не тільки розширили каталог основних прав і свобод людини і громадянина, привівши його у відповідність з міжнародно-правовими актами про права людини, а й створили додаткові юридичні механізми їх захисту, зокрема судового, аж до можливості звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Так, на шляху використання цих механізмів є чимало труднощів об'єктивного і суб'єктивного порядку. Та все ж людей, які намагаються захистити свої права з допомогою «зброї», наданої їм Конституцією, стає все більше. Хто в радянські часи міг припустити, що позови громадян до найвищих посадових осіб держави та й до самої держави стануть звичними? Тим більше важко було уявити можливість їх звернення із скаргами на порушення їхніх прав і свобод до Європейського Суду з прав людини. Нині ж скарги такого роду не сприймаються як щось неординарне: кількість їх обраховується тисячами.

Разом з тим останній приклад свідчить не тільки про позитивні зрушення у правосвідомості українських людей під впливом Конституції, а й про те, що встановлені нею національні засоби правового захисту часто не спрацьовують.

На жаль, доводиться констатувати, що розрив між закріпленими в Конституції положеннями і реальним життям виявився надто великим.

За десятирічний термін чинності Основного Закону людина, утвердженням цінності якої пронизаний його дух, насправді так і не стала «мірою всіх речей»: властива тоталітаризму ідеологія «панування держави», в якій людині відводиться місце виключно підпорядкованого суб'єкта, на практиці продовжує домінувати. Звідси незахищеність особи у відносинах з владою, зловживання з боку дер-

жавних чиновників, їх безвідповідальність і безкарність, корупція, орієнтація на власні корпоративні інтереси, а не на потреби та інтереси людей тощо.

Без зміни наших уявлень щодо функцій органів державної, зокрема виконавчої влади відповідно до принципу – держава для людини, а не людина для держави, – підпорядкування їх діяльності потребам реалізації та захисту її прав і свобод зафіксовані у Конституції положення і надалі залишатимуться здебільшого якщо не декоративними, то декларативними.

Істотними розбіжностями між текстом Конституції і реальністю значною мірою, як на мене, обумовлений конституційно-реформаторський бум останнього п'ятиріччя.

Автор цих рядків не належав до прихильників цього буму. Причому зовсім не з огляду на свою безпосередню причетність до розробки проекту Конституції (на всіх етапах цього процесу) і відсутність у зв'язку з цим критичного погляду на її текст. Конституція України в редакції 28 червня 1996 року, звичайно, не була абсолютно бездоганною, незважаючи на суттєвий прогрес у конституційному регулюванні низки суспільних відносин порівняно з радянськими конституціями та позитивну в цілому її оцінку Радою Європи і зарубіжними фахівцями. В тексті Основного Закону України зразка 1996 року мали місце певні суперечності, не зовсім чіткі формулювання, прогалини тощо. Не вільні від них не лише розділи, присвячені організації державної влади, а й інші його частини, включно з чи не найдосконалішим розділом другим, що стосується прав та свобод людини і громадянина.

Разом з тим політична реформа, необхідність якої в Україні не викликає будь-яких сумнівів, не обов'язково мала супроводжуватись радикальною зміною Конституції України (навіть тієї її частини, яка стосується організації верховної влади в державі – форми правління).

На мою думку, чимало ідей політичної реформи – формування уряду парламентською більшістю, підвищення відповідальності уряду перед парламентом, налагодження більш ефективної законотворчої роботи тощо – можна було успішно реалізувати в межах положень Конституції, чинних на 1 січня 2006 року.

Закладений в Основному Законі потенціал не був використаний не стільки із-за браку юридичних можливостей, скільки через політичну неструктурованість суспільства і парламенту, відсутність парламентської більшості, що сприяло недотриманню конституційних процедур ні парламентом, ні Президентом та перебранню ним на себе не передбачених Конституцією повноважень.

Певні суперечності, не зовсім чіткі формулювання та деякі інші вади, властиві тексту Конституції, могли бути зняті шляхом тлумачення відповідних конституційних положень Конституційним Судом (звичайно, за умови його політичної незаангажованості), як це має місце в країнах з міцними традиціями конституціоналізму. Це стосувалося, зокрема, й одного з найгостріших питань щодо припинення повноважень Прем'єр-міністра України Президентом, яке за практикою, що склалася, але не за логікою моделі форми державного управління, закладеної у Конституції, здійснювалося ним одноособово, без попередньої згоди Верховної Ради України.

Окремі конституційні формулювання, які допускали неоднозначне їх тлумачення, могли бути конкретизовані в законах «Про Президента України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про нормативно-правові акти» та інші.

Проте політиками був обраний інший шлях. Поспіхом, без неупередженого попереднього обговорення юристами, політологами та іншими фахівцями, у так званому «пакеті», який став наслідком політичних торгів, що взагалі неприпустимо для будь-якого закону, а тим більше для закону, яким вносяться зміни до Конституції, у абсолютно несприйнятливій для конституційної реформи політичній ситуації 8 грудня 2004 року Верховною Радою був прийнятий закон, який істотно перерозподілив повноваження у так званому трикутнику «парламент – Президент – уряд». Після завершення виборчої кампанії 2006 року він набрав чинності у повному обсязі.

За своїм змістом вказаний закон, який встиг отримати назву «Закону 2222» (за номером реєстрації), як відомо, оцінюється неоднозначно. Одні з його

положень, особливо положення щодо участі парламенту у формуванні уряду та припиненні його повноважень, є помітно логічнішими для змішаної форми правління, якою вона залишається в Україні, хоч і зі зміщенням акцентів в сторону парламентаризму. Інші породили низку нових проблем, пов'язаних, зокрема з тим, що ряд положень згаданого закону зумовлені потребами не стільки довгострокового розвитку держави, скільки політичної кон'юнктури. Зважаючи на обсяг статті, не стану детально зупинятися на аналізі змін до Конституції, внесених вказаним законом: вони були предметом обговорення на низці «круглих столів», конференцій, в наукових публікаціях. Зазначу лише, що започаткований цим законом процес вдосконалення Конституції, очевидно, не завершиться. І не лише тому, що у зв'язку з невиваженістю ряду положень закону стосунки між Верховною Радою, Президентом і Кабінетом Міністрів виявилися розбалансованими, що засвідчили останні події у Верховній Раді, пов'язані із формуванням парламентської коаліції, і навіть не тому, що окремі конституційні положення після внесених змін не узгоджуються з європейськими стандартами, а й з інших причин.

За десять років дії Конституції нагромаджено значний досвід її реалізації (зі всіма позитивними і негативними рисами), який вимагає узагальнення. Чимало слушних зауважень під час підготовки Конституції та внесення змін до неї було висловлено Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією) і Парламентською Асамблеєю Ради Європи, ряд з яких з тих чи інших причин не був врахований. Нарешті, слід мати на увазі, що протягом всього часу дії Конституції в економічному і суспільно-політичному житті країни продовжували відбуватися зміни, які також не можуть не відбиватися на динаміці конституційного регулювання.

З урахуванням цих та деяких інших чинників доцільним видається (раз вже «процес пішов») внесення системних змін у весь текст Конституції із збереженням, зрозуміло, здобутків попереднього конституційного регулювання, зокрема Закону про внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 року.

Тим не менше навіть найдосконаліші конституційні формування не здатні заповнити дефіцит політичної і правової культури суспільства в цілому та його владних структур зокрема.

На жаль, традиції «візантизму», коли за фасадом благопристойних юридичних форм розквітають різного роду інтриги, підкилимна боротьба еліт, застосування методів війни проти тих, «хто не з нами», відверте нехтування вимогами закону тощо, виявилися у нашому суспільстві досить сильними. Більше того, в останні роки масштаби правового, зокрема конституційного, нігілізму значно зросли, особливо у верхніх ешелонах влади.

Конституційний нігілізм, як і правовий нігілізм в цілому – явище багатоліке, багатобарвне і багатоганне. Він має досить великий діапазон проявів – від найм'якших, які умовно можна назвати конституційним інфантилізмом, до підкреслено демонстративних, конфронтаційно-агресивних і навіть кримінальних.

Зовнішні форми конституційного нігілізму також можуть бути різними: від яскраво виражених (наприклад, прийняття того ж «Закону 2222») до більш-менш завуальованих, хоч і не менш небезпечних (наприклад, поширення депутатської недоторканості на депутатів місцевих рад під приводом встановлення «особливої процедури притягнення їх до кримінальної відповідальності»).

Найрізноманітнішою є й мотивація конституційного негативізму: від вузько політичної, а точніше корпоративної (наприклад, неприведення до присяги призначених Президентом і З'їздом суддів України суддів Конституційного Суду України з міркувань недопущення оскарження до нього спочатку конституційної реформи, а потім – Постанови Верховної Ради про відставку Уряду) до переконаності у безкарності (наприклад, відправлення у відставку Кабінету Міністрів за відсутності конституційних підстав для формування нового складу уряду до виборів і можливостей розпуску парламенту, які знаходилися б в конституційному полі).

Крайньою і найбільш тяжкою формою деформації правосвідомості, у тому числі конституційної, є її криміналізація. Особливо згубна для країни криміналізація правосвідомості представників влади. Злочинно набутий капітал стає все

могутнішою силою, відбувається зрощування мафіозно-організованих структур з корумпованим державним апаратом. З'являються (чи вже з'явилися були) не тільки криміналізована законодавча і виконавча влада, а й кримінальна юстиція. Причому претензії злочинного світу на владу стрімко розширюються, захоплюючи все нові і нові сфери впливу. Ще зовсім недавно ми говорили виключно про тіньову економіку, сьогодні вже не є таємницею існування тіньової політики, починають не тільки говорити, а й писати про «тіньове право». Невидимі клани вміло обходять не тільки закони, використовуючи різного роду «дірки» і «щілини» в них, а й цинічно, брутально нехтують Конституцією. Конституційний «безкрай» швидко перетворюється у повну вакханалію, що загрожує національній безпеці України.

Вихід із ситуації, що склалася, вимагає колективних зусиль – не тільки юристів, а й представників багатьох інших галузей знання, всіх кому не байдужа доля країни.

Припинення цієї вакханалії багато в чому залежить також від дієздатності нової законодавчої і виконавчої влади, формування якої нарешті наближається до завершення.