



Олена БОРИСЛАВСЬКА

/ доцент, кандидат юридичних наук,
Львівський національний університет імені Івана Франка

25 років минуло від того історичного дня, коли Верховна Рада України прийняла Акт проголошення незалежності України. Для конституційного розвитку нашої держави це були вкрай насичені на події, напружені та складні роки. Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р., зміни до Конституції УРСР 1978 р., підготовка проекту першої в умовах незалежності Конституції України, Конституційний договір 1995 р., прийняття Конституції України 28 червня 1996 р., створення Національної конституційної Ради (2007), Конституційної Асамблеї (2012), Конституційної комісії

ДВАДЦЯТЬ П'ЯТЬ РОКІВ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ:

ПОГЛЯД НА КОНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК З ПОЗИЦІЙ СЬОГОДЕННЯ

(2015) для проведення конституційних реформ, внесення у червні 2016 р. змін до Конституції України щодо правосуддя – це далеко не вичерпний перелік тих важливих подій, які формували новітню конституційну історію України.

Звичайно, процес становлення незалежної держави непростий. Він не завершився проголошенням державного суверенітету чи затвердженням Акта на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р., а потребував вирішення низки нагальних питань: делімітації та демаркації державного кордону, створення надійної системи національної безпеки та оборони, збройних сил, правоохоронних органів і системи державної влади загалом, заходів щодо забезпечення економічного суверенітету тощо. Не менш складними завданнями були чітке окреслення національної ідеї й консолідація навколо неї українського народу, формування нової ідеології, що могла лягти в основу конституційного правопорядку.

Оцінюючи пройдений шлях з позицій сьогодення, ми бачимо здобутки і прорахунки, аналізуємо їх, моделюючи напрями подальшого розвитку. Передусім, що нам вдалося: утвердити незалежність конституційно-правовими засобами, запровадити альтернативні вибори, прийняти Конституцію, сформувати систему державної влади, систему місцевого самоврядування, створити Конституційний Суд, стати членом Ради Європи та укласти угоду про асоціацію з ЄС. Проте не всі завдання виконані, не всіх помилок ми змогли уникнути. Корупція, свавільність та неефективність стали основними проблемами державної влади, декларативність і нереалізованість багатьох положень – Конституції й законодавства.



Акт проголошення незалежності України – це не витвір політиків, депутатів чи партій. Незалежність – мрія наших батьків і прадідів, рівність з іншими народами, величезна праця й безмежна відповідальність, почуття гордості за свій народ і його державність, любов до отчого дому і вірна дорога в майбутнє. Це об'єктивна потреба.

Але незалежність – це не самодостатня мета, не політичний маневр, а засіб досягнення такого економічного, політичного, екологічного і культурного стану країни, користуючись яким, більшість народів планети досягла поваги і добробуту, прогресу і демократії.

(Звернення Верховної Ради України до народу.
Постанова ВРУ «Про проведення всеукраїнського референдуму в питанні про проголошення незалежності України» від 11.10.1991)

Втім, сьогодні з упевненістю можна сказати, що найважливішим досягненням цього 25-річного періоду є утворення громадянського суспільства та української політичної нації. Саме громадянське суспільство активно протистояло проявам свавілля і 2004 р. (Помаранчева революція), і 2013-го (Революція гідності), саме воно першим взялося захищати державний суверенітет від збройної агресії у 2014-му. Суспільне протистояння державному свавіллю, що набуло масштабу загальнонаціонального руху, засвідчило перехід до активної фази формування в Україні системи конституціоналізму та визначило напрям подальшого конституційного розвитку України. Сьогодні суспільство вимагає обмеженості державної влади правовими засобами, активно відстоює особисту, політичну та правову автономію особи, прозорість і відповідальність публічної влади.

Революція гідності стала поштовхом не тільки до активізації в Україні євроінтеграційних процесів, але й до формування конституційної системи правління європейського типу. Досвід функціонування суверенної України, особливо в період 2010–2014 рр., засвідчив, що використання основних демократичних інститутів та інструментів з легкістю може співіснувати з авторитарним режимом, не здатне перешкодити узурпації влади, і тим паче захистити людину та її права від державного свавілля.

Зрештою, це було відомо ще стародавнім грецьким філософам, які стверджували, що демократія може бути такою ж тиранічною, як й інші форми правління, а тому вона потребує обмеження. Проте в захопленому ідеєю демократії українському посттоталітарному постсоціалістичному суспільстві не надали значення необхідності формування збалансованої та внутрішньо обмеженої системи публічної влади. До цього українське суспільство дозріло лише в період Революції Гідності, коли серед головних вимог до влади були припинення свавілля правоохоронних органів, обмеження повноважень глави держави та повернення до парламентсько-президентської форми правління.

У державотворчій ідеології суверенної України загалом акцент було зроблено не на формуванні конституційної держави (з обмеженою конституційними засобами державною владою), а на ідеї демократичної правової держави. Під останньою, за усталеними в пострадянський період підходами, розуміли засновану на владі народу державу, обмежену правом (що в умовах панування юридичного позитивізму переважно отожднювалося із сукупністю законів), у кращому випадку – правами людини, які закріплені тими ж законами. При цьому з уваги було упущено, що демократія без реальних конституційних обмежень може легко перетворитися на диктатуру. Запровадження формальних ознак та окремих елементів демократії, зокрема альтернативних виборів, референдумів, очікуваного результату не мали, адже панівні політичні сили маніпулювали виборчим законодавством, із легкістю змінюючи його для досягнення бажаного на кожних наступних виборах.

Відсутність внутрішньо збалансованої конституційної системи правління та ефективної системи публічної влади, а загалом – правління, конституційного за змістом, неодноразово призводила до політичних та державних криз. Вихід з них помилково пов'язували з перерозподілом повноважень між вищими органами державної влади і, відповідно, змінами до Конституції. Обидві редакції Конституції, в яких вона фактично діяла від часу її прийняття і донині (1996 та 2004), містили невдалі варіанти розподілу влади між президентом, парламентом та урядом, і, що найважливіше, не створювали збалансованої системи державної влади. До цього варто додати, що кож-

ного разу (2004, 2010, 2014) зміни до Конституції вносилися способами, що в подальшому викликали сумніви в її легітимності. Отже, відсутність конституційного змісту правління, практичного (а недоктринального) конституціоналізму, щоразу більше віддаляла Україну від бажаного ідеалу правової держави.

Революція гідності, ставши прикладом реалізації права народу на опір свавільній владі, дала поштовх для переосмислення підходів до формування (реформування) конституційної системи публічної влади. Якщо раніше всі серйозні політичні кризи вирішувалися шляхом перерозподілу повноважень між президентом, парламентом та урядом і, відповідно, зміною форми державного правління (2004, 2010), то у 2014-му вперше з'явилися чіткі вимоги суспільства щодо убезпечення від державного свавілля, недопущення його проявів у майбутньому (так, першочергові кроки у реформуванні влади мали бути спрямовані на її децентралізацію, а також кардинальні зміни в системі правосуддя, боротьбу з корупцією). Такий суспільний запит засвідчив необхідність формування правління, принципово нового за змістом – конституційного – із системою засобів недопущення державного свавілля, обмеження державної влади з метою гарантування конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Відмінність між конституційною державою та неконституційним правлінням чітко проглядається у практиці функціонування так званих «обмежених демократій». Це формально демократичне правління, за якого керівники держав, що здобули владу за допомогою демократичних процедур, використовують її як засіб обмеження конституційних свобод. Позбавлене конституційного лібералізму, таке правління створює передумови для руйнування системи свобод, зловживання владою, національної ворожнечі та суспільних конфліктів, а демократичні інститути та процедури використовуються як фасад для порушення прав людини.

Україна має подібний досвід. Тому так важливо зробити висновки із власних помилок, особливо зараз, коли відбуваються кардинальні зміни в різних сферах суспільного життя. Незважаючи на трагічні події Майдану, на боротьбу за територіальну цілісність України, що триває і сьогодні, на докладені титанічні зусилля, сьогочасну реальність України можна охарактеризувати як пере-

бування на роздоріжжі поміж конституційною державою, демократією та свавіллям. Реальні реформи гальмуються надмірним популізмом, а представники громадянського суспільства, які ще вчора боролися проти державного свавілля, ратують за політичну доцільність, якою часто підміняється відповідність праву та конституційність. Щонайважливіше, парламент, який має стати центром формування конституційної державності, іноді вдається до свавільних дій, порушень права, Конституції, законів...

Саме парламент відповідальний за один із ключових елементів верховенства права – законність, яка, за визначенням Венеційської комісії, охоплює транспарентний, підзвітний і демократичний процес ухвалення законів. Втілюючи в актах вищої юридичної сили волю більшості народу, здійснюючи правове регулювання найважливіших питань та створюючи основу для регламентації різних сфер суспільного життя, парламент зобов'язаний забезпечувати не менш важливі елементи верховенства права – правову визначеність, заборону свавілля, доступ до правосуддя, повагу до прав людини, недискримінацію і рівність перед законом. Тож усі шість елементів верховенства права (за визначенням Венеційської комісії) передусім стосуються законодавчого органу, а вже потім виконавчої та судової влади, місцевого самоврядування.

Порушення законодавчої процедури, відсутність реальних обговорень законопроектів у сесійній залі під час їх прийняття, затримки з оприлюдненням уже прийнятих правових актів на сайті Верховної Ради, ігнорування науково-експертних висновків – усе це, що вже набувши систематичного характеру, аж ніяк не сприяє верховенству права і не може бути виправдане благими намірами, крайньою необхідністю в умовах фактичної війни, політичною доцільністю чи будь-якими іншими причинами. Такі дії свідчать про відсутність у народних депутатів відчуття зв'язаності Конституцією, що є кроком до свавілля, кроком у напрям, зворотному від конституційної держави та конституціоналізму.

Загалом згадане відчуття зв'язаності Конституцією в народних депутатів, вищих посадових осіб держави, представників виконавчої влади, суду, місцевого самоврядування є необхідною передумовою конституційної демократії – демократії реальної, а не уявної, «обмеженої» чи «су-

веренної». А її існування стане можливим лише тоді, коли органи державної влади від революційної доцільності повернуться, як мінімум, до конституційності.

Без сумніву, важливим кроком у напрямі формування конституційної державності є започатковані конституційні реформи – у сферах судової влади та місцевого самоврядування. Незабаром набуває чинності закон про внесення змін до Конституції щодо правосуддя, який покликаний вирішити частину проблем, що нагромадилися у цій сфері. Щоправда, зміст цього закону свідчить про те, що він передбачає лише реформу судової влади, хоча вкрай необхідною є саме реформа правосуддя. Остання потребує не лише вдосконалення системи судоустрою, оновлення суддівського корпусу, але й системних змін у процесуальному законодавстві з метою сприяння доступу до правосуддя, що, вочевидь, буде наступним кроком.

Обов'язковим елементом конституційної системи правління є децентралізована влада, що в умовах унітаризму існує у вигляді місцевого самоврядування. Тому зміни, спрямовані на децентралізацію, є вкрай важливими та повинні вирішити щонайменше два завдання: по-перше, збалансувати державну владу, не допустити її надмірної концентрації в центрі; по-друге, створити ефективну систему публічного управління в територіальних одиницях.

Сьогодні відбувається перший етап реформи: на рівні законів врегульовано питання об'єднання територіальних громад та фінансової децентралізації. Проте її завершення потребує зміни Конституції, зокрема в частині територіального устрою, компетенції місцевого самоврядування, дер-

жавного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, самоврядування на рівнях районів та областей. На жаль, цей крок реформи відкладається. Введення до законопроекту про внесення змін до Конституції положень, які політики та представники громадянського суспільства трактують як особливий статус окремих районів Донецької та Луганської областей, надмірно політизувало цей процес. Виходом із ситуації, що склалася, є доопрацювання згаданого законопроекту, вилучення з його тексту резонансних положень, що уможливить проведення повноцінної децентралізації.

Незважаючи на всі труднощі, Україна – суверенна держава протягом чверті століття. За цей час зроблено чимало для утвердження її незалежності, проте має бути зроблено в рази більше. І якщо ще кілька років тому серед першочергових завдань було утворення громадянського суспільства, то сьогодні його існування не ставиться під сумнів, і саме воно є рушійною силою тих змін, що відбуваються. Якщо ж така висока активність громадянського суспільства буде скерована у конструктивне русло, у співпраці з фахівцями конституціоналістами, політологами, загалом правниками, це принесе бажані і такі необхідні для нашої держави результати. Ми щиро сподіваємося, що цей журнал буде майданчиком для обговорень усіх найважливіших конституційно-правових проблем, обміну досвідом між науковцями різних країн світу, майданчиком для дискусій між представниками науки та практиками, громадськими і державними діячами, активними членами громадянського суспільства та стане маленькою краплиною в загальне потужне русло розбудови незалежної України.