



Ф. В. ВЕНІСЛАВСЬКИЙ
кандидат юридичних наук, доцент
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В АСПЕКТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

У статті аналізується проблема забезпечення стабільності конституційного ладу України в процесі конституційного реформування. Зазначається, що будь-яка зміна конституційного тексту має бути лише закономірним наслідком відкритого й широкого суспільного обговорення відповідного законопроекту, його фахового наукового аналізу, а не результатом таємних домовленостей окремих політичних сил. Зроблено висновок, що жодна конституційна реформа не може мати на меті зміну базових конституційних цінностей, закріплених чинним Основним Законом України.

Ключові слова: Конституція, конституційний лад, стабільність конституційного ладу, базові конституційні цінності, конституційна реформа.

В статье анализируется проблема обеспечения стабильности конституционного строя Украины в процессе конституционного реформирования. Отмечается, что любое изменение конституционного текста должно быть закономерным следствием открытого и широкого публичного обсуждения соответствующего законопроекта, его профессионального научного анализа, а не результатом тайных договоренностей отдельных политических сил. Сделан вывод, что никакая конституционная реформа не может иметь целью изменение базовых конституционных ценностей, закрепленных действующим Основным Законом Украины.

Ключевые слова: Конституция, конституционный строй, стабильность конституционного строя, базовые конституционные ценности, конституционная реформа.

The article analyzes the problem of stability of the constitutional order of Ukraine in the process of constitutional reforming. It is noted that any change in the constitutional text must be a natural consequence of an open and public discussion of the bill, its professional scientific analysis, instead of secret arrangements of certain political forces. It was concluded that any constitutional reform can not be designed to change the basic constitutional values enshrined by the current Constitution of Ukraine.

Keywords: The Constitution, the constitutional order, stability of the constitutional order, base constitutional values, the constitutional reform.

У правовій системі кожної демократичної держави визначальне місце посідає конституція – Основний Закон і держави, і суспільства, нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили, прийнятий народом або від його імені та в його інтересах

спеціально уповноваженим органом державної влади. Надзвичайна важливість конституції в системі національного права обумовлена насамперед тим, що її головним функціональним призначенням є проголошення та позитивне закріплення широкого переліку основних прав і свобод людини та громадянина, найважливіших правових ідей, що відповідають історичним, соціальним та політичним традиціям, прагненням і уподобанням суспільства, основоположних засад формування, організації і функціонування як інститутів держави, так і інституцій громадянського суспільства. Саме в тексті Основного Закону, як правило, закріплюються безумовні базові політико-правові цінності, що визначають зміст та сутність конституційно-правового регулювання.

Необхідно зазначити, що в процесі підготовки та прийняття конституції законодавцем в її текст закладається потужний правовий потенціал, головною метою якого є як постійне стимулювання правотворчості, так і визначення спрямування всього правозастосування. Разом з тим, демократична народна конституція не може не враховувати постійної динаміки суспільного життя. Консерватизм конституції – явище небажане, оскільки перетворює її в гальмо соціального прогресу, а життя владно вимагає вчасного внесення змін і доповнень до Конституції. Як правило, з часом, на певному етапі розвитку держави і суспільства ви-

никає об'єктивна потреба в реформуванні конституційного тексту, в наданні йому нового правового імпульсу. Однак при цьому важливо, щоб процес такого реформування був максимально зваженим, науково обґрунтованим і не допускав зміни чи скасування головних політико-правових ідей та безумовних демократичних цінностей, що зумовлюють сутність закріпленого Основним Законом конституційного ладу та його засад.

З огляду на постійні заклики й періодичні спроби практично усіх політичних сил терміново і подеколи – радикально змінити ті чи інші положення Конституції України, на сучасному етапі вітчизняного державотворення важливо здійснити неупереджений аналіз процесів та напрямів конституційного реформування в Україні, визначити їх взаємозв'язок із забезпеченням стабільності та незмінності конституційного ладу, що й зумовило написання цієї статті.

Останнім часом окремі аспекти конституційного реформування і забезпечення стабільності конституційного ладу досліджували у своїх наукових працях такі вчені-конституціоналісти, як Г. Д. Болехівська [1], І. Н. Гальвіна [2], В. П. Колісник [3, 4], С. В. Ківалов [5], З. І. Лунь [6], М. Ф. Орзіх [7], В. В. Речицький [8], М. В. Савчин [9], П. Б. Стецюк [10], М. І. Ставнійчук [11], В. Я. Тацій [12], Ю. М. Тодика [13] та ін. Однак забезпечення стабільності конституційного ладу України саме в про-

цесі конституційного реформування до цього часу не досліджувалося. Зважаючи на важливість цієї проблематики для становлення України як демократичної, правової держави, недопущення скасування чи зміни основоположних конституційних принципів у процесі чи в результаті внесення змін до Конституції України, ця проблема набуває не лише суто наукової актуальності, а й практичного значення.

Як відомо, однією із сентенцій давньоримських юристів є “*Jus publicum privatorum pactis mutari non potest*”, що означає “Державне право не може бути змінено угодою приватних осіб”. Це положення насамперед стосується конституції, яку від інших нормативно-правових актів відрізняють особливі юридичні властивості, обумовлені її унікальною соціальною та правовою природою, спрямованістю правового регулювання та специфічним політико-правовим призначенням. Важливою юридичною властивістю конституції є її підвищена стабільність, зміст якої, з одного боку, полягає саме в недопущенні кон’юнктурного чи необґрунтованого реформування тексту Основного Закону держави і суспільства шляхом запровадження особливо складної процедури внесення до нього змін та доповнень, а з другого – в постійності та незмінності головних політико-правових ідей, покладених в основу конституційно-правового регулювання. Адже конституція покликана забезпечити правову ста-

більність, правонаступність за будь-яких політичних та інших змін у суспільстві, вона повинна бути стабілізуючим фактором у правовій системі держави, гарантом забезпечення законності та правопорядку [14, с. 34, 35].

Однак, як слушно зазначається в літературі, конституція не всесильна. Якщо не працює, як слід, економіка, не склалася відповідна соціальна інфраструктура, немає суспільної згоди з принципових питань розвитку країни, то конституційні принципи й норми часто дають збій, їх дія “ніби йде в пісок”. І це може стосуватися конституції, яку, здавалося б, зроблено за найновішими мірками, що відбиває й закріплює передові ідеї, які вироблено в ході історичного розвитку не лише даної країни, а й усього світу. У кращому випадку конституція виявиться зводом привабливих цілей та прагнень [15, с. 13].

Поза всяким сумнівом, в Основний Закон України 1996 р. законодавцем було закладено прогресивні конституційні ідеї та положення, які отримали багато схвальних відгуків та високих оцінок з боку авторитетних міжнародних організацій й поставили цей політико-правовий акт в один ряд з найбільш демократичними та ефективними конституціями цивілізованого світу. Однак на сьогодні ефективність українського конституційного регулювання значно знизилася, багато конституційних положень фактично перестали працювати. При цьому переважна біль-

шість і правознавців, і політиків головною причиною перманентної політичної кризи, а як наслідок – і недолугості та непослідовності державної політики, вважають саме недосконалість чинного Основного Закону України, який після конституційної реформи 2004 р. суттєво змінив форму правління в країні, запровадивши дуалізм виконавчої влади і в результаті – її суттєве послаблення й низьку ефективність.

Конституційне закріплення існуючої моделі організації державної влади, особливо в сучасних політичних реаліях, безумовно, має великий вплив на виникнення конфліктів у взаєминах вищих органів державної влади. І хоча більшість подібних проблем, на наш погляд, лежить у політичній, а не у правовій площині (оскільки за відсутності бажання й прагнення до компромісів, при конфліктному способі мислення у політиків найвищого рангу, навіть найдосконаліша та гармонійно збалансована конституція не зможе забезпечити злагодженого функціонування усіх державно-владних інституцій), реформування Основного Закону України, звичайно ж, необхідне. Адже його текст справді містить низку суперечливих положень та недосконалих приписів, які ускладнюють функціонування державного механізму в цілому. Тому продовження конституційного реформування можна вважати одним з найактуальніших завдань сучасного вітчизняного конституційного процесу й водночас однією з

суттєвих особливостей сучасного етапу вітчизняного державотворення. Проте будь-яка правова реформа, а конституційна реформа – особливо, має бути всебічно обґрунтованою, виваженою й послідовною, слугувати засобом об'єднання суспільства, різних політичних сил, а не здійснюватися заради досягнення певних, як правило, вузько корпоративних цілей чи політичних інтересів окремих суспільних груп.

Слід зазначити, що конституційне реформування недоцільно й небезпечно здійснювати в період політичної та економічної нестабільності, оскільки в таких умовах в окремих політичних сил виникає велика спокуса використати цей процес як важіль впливу на політичних опонентів чи як засіб політичного торгу. Ще більш небезпечною є практика “кулуарних” домовленостей різних політичних сил щодо радикальної зміни Основного Закону, “підлаштування” його під своє бачення майбутнього устрою держави й суспільства. Адже як свідчать численні інформаційні повідомлення в різноманітних засобах масової інформації та публічні виступи політичних лідерів, в травні-червні 2009 р. дві найбільші парламентські фракції у Верховній Раді України 6-го скликання – Блок Юлії Тимошенко і Партія регіонів, вели таємні переговори про утворення нової коаліції, до складу якої увійшли б більше 300 народних депутатів України – конституційна більшість, саме з метою кардиналь-

ного реформування системи організації публічної влади (запровадження парламентської форми правління; обрання Президента України в парламенті тощо) [16, 17]. Як слушно зазначає російський конституціоналіст М. В. Баглай, конституції повинні змінюватися не в моменти криз та нестабільності влади, коли не визначено співвідношення сил, а за стабільної партійної системи, коли досить чіткі перспективи й напрямки розвитку країни [18, с. 24-25].

Цікавою і свого роду показовою ілюстрацією нинішньої української ситуації, що склалася навколо проблеми подальшого конституційного реформування, є виступ іншого відомого російського правознавця Б. М. Топорніна на міжнародній конференції, яка проходила в Москві в Інституті держави і права РАН ще в грудні 1998 р. Аналізуючи поширене уявлення про конституцію як про якусь служницю політики, її інструмент, він зазначає, що такі уявлення нерідко складають живляче середовище для різноманітних проектів та конкретних пропозицій, націлених на часті й негайні конституційні зміни у зв'язку з тим, що якщо змінюється політика, влада й опозиція міняються місцями, то відразу слід проводити конституційну реформу. Взаємозв'язок конституції й політики є очевидним, підкреслює він. Особливо в період розробки й прийняття конституції. Але було б неправильним спрощувати ситуацію. По-перше, конституція може закріп-

лювати положення, які підтримуються більшістю суспільства і не пов'язані з політичною кон'юнктурою. Навіть різкі повороти в політиці не здатні похитнути такі положення. По-друге, конституція закріплює фундамент державності, основи державного механізму, наступність яких підтверджена історією. По-третє, в конституції визначаються головні параметри політики, найважливіші правила "гри" політичних сил. Так що вважати конституцію служницею політики – значить відходити від істини [15, с. 15-16]. Якщо опустити інформацію про час і місце процитованих виступів, безсумнівно, можна зробити висновок, що мова йде саме про сьгоднішні українські політико-правові реалії.

Враховуючи, що конституція закріплює базові політико-правові ідеї, покладені в основу організації й функціонування держави і суспільства, як правило, це документ довгострокової, тривалої дії, й часті та необґрунтовані його зміни породжують не лише правову, а й політичну, економічну та соціальну нестабільність, що вкрай небезпечно для нормального функціонування держави в цілому. Все це обумовлює необхідність запровадження спеціальних правових та інституційних механізмів щодо забезпечення стабільності та непорушності Основного Закону. У конституціях більшості держав світу, як правило, містяться спеціальні юридичні механізми та процедури, що практично унеможливають

чи суттєво ускладнюють їх зміну в залежності від політичних уподобань чи прагнень тих чи інших політичних сил, що приходять до влади в державі. Це забезпечує сталий розвиток держави та суспільства, дозволяє уникати різноманітних соціальних потрясінь чи хоча б зводити їх до мінімуму.

Конституція України до таких спеціальних юридичних механізмів конституційного реформування відносить: різні процедури зміни розділів I, III, XIII та усіх інших розділів Основного Закону; особливе коло суб'єктів, які можуть вносити до парламенту законопроект про внесення змін до Конституції України; необхідність надання Конституційним Судом України висновку про відповідність законопроекту вимогам ст. ст. 157 та 158 Конституції України; особливу процедуру голосування; необхідність затвердження змін до розділів I, III та XIII всеукраїнським референдумом, який призначається виключно Президентом України. При цьому зазначена складна процедура зміни Основного Закону України є одним з дієвих засобів забезпечення стабільності існуючого в нашій державі конституційного ладу, основи якого закріплено в розділах I та III. Адже відповідно до ч. 3 ст. 5 Конституції України, право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Складність та чітка регламентованість процедур реформування Основного Закону держави покликані стати не лише юридичними, а й політичними та психологічними бар'єрами для стримування прагнень щоразу "підправляти" конституційне регулювання під запити нової політичної кон'юнктури. Навпаки, усвідомлення державними органами й інституціями громадянського суспільства реальної необхідності внесення змін до Конституції мало б стати результатом тривалого процесу, який включає в себе насамперед аналіз практики реалізації відповідних конституційних положень, з'ясування причин їх неефективності, вивчення зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання, проведення наукової експертизи тощо. Окрім того, необхідність проведення конституційної реформи має бути визнана і підтримана не лише переважною більшістю політичних сил, а й широким загалом. Лише сукупність усіх зазначених чинників має стати свідченням того, що реформування Основного Закону є дійсно нагально необхідним.

Аналіз процесу підготовки й прийняття Верховною Радою України 8 грудня 2004 р. Закону України "Про внесення змін до Конституції України" № 2222-IV свідчить про абсолютно іншу політико-правову й психологічну атмосферу як в українському політикумі, так і в суспільстві взагалі. Формальне ініціювання конституційної реформи на-

справді було лише намаганням конкретної політичної сили залишитися при владі в Україні шляхом зміни її формату – перенесення центру державної влади від Президента України до парламенту та уряду. Немає достатніх підстав уважати, що ті положення Основного Закону, які зазнали змін за час, що минув з моменту прийняття Конституції України, продемонстрували свою суттєву недосконалість чи надто низьку ефективність. Безумовно, Конституція України в редакції 1996 р. мала низьку недоліків, але конституційна реформа була спрямована насамперед не на їх усунення, а на зміну моделі взаємовідносин між Президентом України, парламентом та урядом в інтересах лише однієї політичної сили. Адже недосконалість нової моделі організації та функціонування державно-владного механізму визнається як переважною більшістю вчених-правознавців, так і власне політиками.

Таким чином, процес підготовки, обговорення та прийняття Закону України “Про внесення змін до Конституції України” став суттєвим фактором політичної дестабілізації в державі та суспільстві. А забезпечення стабільності існуючого в Україні конституційного ладу, тобто усієї системи встановлених та гарантованих Конституцією України суспільних відносин, що характеризують нашу державу як демократичну та правову, стало однією з найбільш актуальних конституційно-правових проблем

сьогодення. Більше того, з набуттям чинності зазначеним Законом стали очевидними нові проблеми, які не лише не сприяють забезпеченню стабільності конституційного ладу держави, а й стають факторами політичної дестабілізації. Так, після проведення чергових парламентських виборів 26 березня 2006 р., відповідно до внесених до Конституції України змін, необхідно створити парламентську більшість шляхом формування коаліції депутатських фракцій. Оскільки жодна з політичних сил, що брали участь у виборах, не отримала більшості депутатських мандатів, виникла об’єктивна потреба в об’єднанні декількох політичних сил. Однак протягом тривалого часу зробити це не вдається. А відповідно до зміненої ст. 89 Конституції України, однією з підстав дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України є, зокрема, не сформування у Верховній Раді протягом одного місяця коаліції депутатських фракцій. Реалізація Президентом України цього свого права знову ж таки матиме наслідком політичну, а отже, й конституційно-правову нестабільність.

Іншою важливою юридичною властивістю Основного Закону України є те, що він закріплює базові, засадничі ідеї, покладені в основу правового регулювання, є “фундаментом” організації і функціонування усіх елементів громадянського суспільства, державно-владних інституцій. Ці визначальні базові ідеї й

положення становлять засади конституційного ладу України, які, за своєю природою й правовим призначенням, мають бути максимально стабільними й можуть змінюватися лише в крайньому випадку. Причому окремі з них, такі як пріоритет прав людини, народовладдя, поділ влади, верховенство права, демократія тощо, взагалі змінюватися не можуть.

Таким чином, проблема забезпечення стабільності та непорушності конституційного ладу і його засад в умовах сучасних політико-правових реалій набуває особливої актуальності. Конституційний лад – це не лише високий загальний рівень відповідного конституційно-правового регулювання, а й цілісна система реально існуючих суспільних відносин, опосередкованих демократичним правовим статусом особи, демократичними принципами формування, організації й функціонування державної влади, взаємодією різних її органів, вільною діяльністю інститутів громадянського суспільства, закріплених і гарантованих конституційно-правовими нормами. При цьому слід зазначити, що стабільність конституційного ладу України, з одного боку, означає постійність і незмінність головних ідей, базових принципів, покладених в основу конституційно-правового регулювання, а з другого – забезпечення в його процесі правонаступництва. Очевидно, що визначальною і необхідною передумовою стабільності конституційного ладу є перш за все стабіль-

ність і незмінність Основного Закону України, який закріпив його засади. Тому головною й визначальною передумовою будь-якого реформування тексту Конституції має бути лише його очевидна недосконалість та внутрішня суперечливість, що на практиці призводить до суттєвого зниження його регулюючого потенціалу та істотного гальмування подальшого суспільного розвитку.

Важливо також, щоб реальна необхідність термінового внесення до Конституції відповідних змін була усвідомлена переважною частиною суспільства, різними політичними силами й державно-владними інституціями. Це має стати закономірним результатом політичного й суспільного консенсусу, досягнутого внаслідок тривалого процесу широкого обговорення головних напрямів конституційного реформування, який має включати, насамперед, аналіз практики реалізації відповідних конституційних положень, з'ясування причин їх неефективності, вивчення зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання, проведення наукової експертизи тощо. При цьому він має ґрунтуватися на найновіших досягненнях світової та вітчизняної політико-правової думки, з урахуванням всієї сукупності передумов і орієнтирів пошуку, оптимальних шляхів та механізмів, особливостей розвитку сучасного права, оскільки перетворення в державно-правовій сфері, як і в інших сферах суспільства, потребують сучасного

наукового забезпечення, розробки юридичних понять та категорій, системи відповідних орієнтирів, радигм і концепцій.

Література

1. *Болехивская А. Д.* Правовая охрана Конституции Российской Федерации: Автореф. дисс. ... к. ю. н. / А. Д. Болехивская. – Волгоград, 2006. – 25 с.
2. *Гальвина И. Н.* Охрана и защита основ конституционного строя Российской Федерации: Автореф. дисс. ... к. ю. н. / И. Н. Гальвина. – Челябинск, 2006. – 26 с.
3. *Колісник В. П.* Подальше удосконалення конституційного регулювання в Україні: продовження конституційної реформи чи ухвалення нової Конституції? // Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій. – Київ-Львів: Юриспруденція, 2008. – С. 31-36.
4. *Колісник В. П.* Конституційні зміни на терезах легітимності // Конституційний процес в Україні (2005–2008) / Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2009. – С. 22-32.
5. *Ківалов С. В.* Межі та процедура конституційних перетворень в Україні // Стратегічні пріоритети: науково-аналітичний щоквартальний збірник. – 2008. – № 2(7). – С. 43-46.
6. *Лунь З. І.* Правова охорона Конституції України / З. І. Лунь: Дис. ... к. ю. н. – Львів, 2003. – 192 с.
7. *Орзіх М. Ф.* Сучасний конституціоналізм в Україні [Текст]: моногр. / М. Ф. Орзіх, А. Р. Крусян. – К.: Алерта, 2006. – 290 с.
8. *Речицький В. В.* До стратегії розвитку української Конституції // Конституційний процес в Україні (2005–2008) / Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2009. – С. 159-199.
9. *Савчин М. В.* Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу / Савчин М. В. Дисс. ... к. ю. н. – К., 2004. – 218 с.
10. *Стецюк П. Б.* Декілька міркувань щодо можливих майбутніх змін Конституції України // Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій. – Київ-Львів: Юриспруденція, 2008. – С. 73-79.
11. *Ставнійчук М. І.* Сучасний стан і проблеми розвитку конституційного процесу в Україні // Проблеми сучасного українського конституціоналізму: Зб. наук. праць. На пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова / Конст. Суд України, Акад. прав. наук України. – К., 2008. – С. 156-164.
12. *Тацій В. Я.* Теоретико-методологічні засади оновлення конституційного ладу України на сучасному етапі / Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми [Текст]: матеріали Всеукр. наук.-практ. конфер. (25-26 черв. 2009 р.). – Х.: Право, 2009. – С. 5-14.
13. *Тодька Ю. Н.* Конституция Украины: проблемы теории и практики. – Харьков: Факт, 2000. – 608 с.
14. *Тодька Ю. Н.* Конституционные основы формирования правовой культуры. – Х.: Райдер, 2001. – 160 с.
15. *Топорнин Б. Н.* Российский конституционализм на современном этапе // Российский конституционализм: проблемы и решения (матер. междунар. конфер.). – М.: ИГПРАН, 1999. – С. 3-23.
16. *Рахманін С.* Уроки парламентаризму // Дзеркало тижня. – 2009. – № 20 (748). – 6–12 черв.
17. *Королюк В.* Благими намірами // Голос України. – 2009. – № 104 (4604). – 6 черв.
18. *Баглай М. В.* Уважать и соблюдать Конституцию – главное условие правопорядка // Российский конституционализм: проблемы и решения (матер. междунар. конфер.). – М.: ИГПРАН, 1999. – С. 24-30.

