

ОСНОВНІ ЕТАПИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В КРАЇНАХ БАЛТІЇ (НА ЗЛАМІ ХХ Й ХХІ СТОЛІТЬ)

Розпад Радянського Союзу призвів до утворення на його теренах нових незалежних держав. Незважаючи на спільне минуле, кожна з них обрала власний шлях трансформації основ державного ладу, який в Україні й досі, на жаль, комплексно не вивчався. Насамперед це стосується конституційних перетворень у колишніх республіках радянської Прибалтики. Окремі аспекти становлення засад демократії в інших пострадянських країнах ґрунтовно досліджувалися в роботах українських конституціоналістів Ю.Г. Барабаша, А.З. Георгіци, Ю.М. Тодики, В.М. Шаповала та ін. Ураховуючи європейський вектор розвитку України, вважаємо, що на особливу увагу заслуговують конституційні реформи, які відбулися в Латвії, Литві й Естонії після набуття ними незалежності, що дозволило їм стати повноправними членами Європейського Союзу й НАТО.

Метою даної статті є визначення якісних характеристик кон-

ституційних перетворень у країнах Балтії, виокремлення в них етапів конституційного процесу і з'ясування їх властивостей.

Аналізуючи сучасний стан конституційно-правових реформ у пострадянських республіках, переважна більшість науковців слушно зауважують, що їх різноманітна динаміка зумовлена різними соціально-економічними умовами, особливостями інфраструктури населення, різницею культур та іншими чинниками [18, с. 1]. Так, керівник Російсько-Балтійського центру Інституту соціології РАН Р.Х. Симонян зазначає, що порівняно з іншими радянськими республіками Прибалтика завжди відрізнялася досить високими стандартами розвитку промисловості, сільського господарства й рівня життя населення. Крім того, він акцентує увагу на близькості менталітету останнього до психології народу Заходу і звертає увагу на законслухняність громадян цього регіону у соціально-політичній діяльності [14, с. 152]. Поза вся-

ким сумнівом, ця більш-менш благополучна соціально-економічна ситуація в країнах Балтії дозволила правлячим колам основну увагу зосередити на реформуванні політичної системи. Р.Х. Симонян підкреслює, що в них відбувався активний процес стимулювання діяльності добровільних політичних, економічних, професійних, культурних і територіальних об'єднань громадян, які створюють організаційний каркас громадянського суспільства [13, с. 57]. У свою чергу, професор факультету управління Джорджтаунського університету Марк М. Ховард наголошує, що тільки за допомогою сильно-го громадянського суспільства можливі інституціональні й політичні зміни в посткомуністичних державах [17, с. 174].

Отже, узагальнюючи ці висновки, варто вказати на чинники, які вплинули на стабільність конституційного процесу в балтійських країнах. По-перше, це визначальна близькість світовідчуття населення до традицій західного конституціоналізму і сприятлива соціально-економічна ситуація. По-друге, заінтересованість держав у розвитку інститутів громадянського суспільства. По-третє, активна позиція громади і розуміння необхідності проведення кардинальних соціально-економічних і політичних реформ.

Рішення Верховних Рад Латвії, Литви й Естонії про вихід республік зі складу СРСР та оголошення їх незалежності порушило питання про потребу в розробці конституційно-правових механізмів, які дозволили б поступово, без гострих суспільних потрясінь перейти до нового типу державності. З нашого погляду, для осмислення особливостей цього періоду конституційного розвитку вказаних країн варто звернутись до класифікації моделей перехідного процесу, запропонованої А.М. Медушевським. За його твердженням існують 2 основні форми перехідного процесу – договірні і «розриву угоди». Договірні (або консенсусні) моделі виникає в результаті народного волевиявлення, що виражається через політичні партії й відзначається стабільністю, легітимністю й поступництвом правового розвитку. Друга, так звана «розриву угоди», за думкою цього дослідника, характеризується тим, що сторона-переможниця (партія, держава або іноземна держава) нав'язує свою волю тій, яка прогнала [8, с. 71].

Конституційний процес незалежної Латвії вчені називають феноменом на пострадянському просторі [3, с. 297]. Думаємо, що із цим висновком можна погодитись, оскільки дійсно тут відродження Конституції 1922 р. стало

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

не просто символічним жестом. Починаючи з моменту проголошення в 1990 р. Декларації «Про поновлення незалежності Латвійської Республіки», в країні відбувався процес поступової регенерації її Основного Закону, прийнятого Конституційними зборами. Водночас з метою приведення положень цієї Конституції у відповідність до фактичних суспільних реалій у парламенті створюється конституційна комісія, яка відпрацьовує її нову редакцію. У Латвії виникає унікальна ситуація, коли в державі до повного поновлення в 1993 р. Верховною Радою Конституції 1922 р. одночасно діють положення Конституції Латвійської РСР 1978 р., які не суперечать статтям 1 – 3 і 6 Конституції 1922 р. Як бачимо, в перехідний період в країні діяв своєрідний комплекс норм конституцій абсолютно різних суспільних формацій, які фактично утворювали тимчасову конституцію.

Щодо конституційного процесу у Литві, то він також мав свої особливості. Так, 11 березня 1990 р. її Верховна Рада скасувала дію Конституцій СРСР 1977 р. і Литовської РСР 1978 р. і прийняла Закон «Про поновлення сили Конституції Литви 1938 р.». З огляду на фактичні зміни суспільних відносин у той же день народні обранці приймають ще один – «Про тимчасовий

Основний Закон Литовської Республіки», який, по-суті протягом 2-х років до затвердження постійної конституції виконував функцію тимчасової. За слушним твердженням литовського вченого В. Синкявічуса, регенерація Конституції 1938 р. є символічним кроком, який мав підкреслити поновлення історичної справедливості – відродження незалежної Литовської Республіки [15, с.43]. Стратегію наступництва відбиває постанова Верховної Ради «Про конституційний розвиток Литовської Республіки» (1991 р.), яка поставила завдання розробити нову Конституцію з дотриманням історичного наступництва й відображенням нових суспільних відносин. Зазначимо, що логічним продовженням принципу наступництва є і текст преамбули цієї Конституції, схваленої на референдумі у 1992 р.: «...Народ засновує правовий фундамент держави на Литовських статутах і Конституціях Литовської Республіки» [5].

Подібні події відбувались і в Естонії. Ще в 1990 р. пройшли вибори до вищого законодавчого органу – Верховної Ради, в якій більшість мандатів отримали прихильники незалежності держави, а також представницького органу громадян – Конгресу, який обирали лише громадяни довоєнної республіки та їх нащадки. За його ініціативою Вер-

ховна Рада прийняла постанови, в яких радянський період, по суті, викреслювався з історії Естонії. Відповідно до цих постанов, оскільки юридично міжвоєнна Естонська Республіка продовжує існувати, вищу юридичну силу має Конституція Естонської Республіки 1938 р., а Конституція Естонської РСР 1978 р. визнається недійсною. Цей крок (як і в Литві) мав за мету підкреслити поновлення незалежності Республіки. У цьому зв'язку варто підтримати правильний висновок професора порівняльного законодавства і міжнародного права університету Лапландії С. Ністен-Хааралі про розуміння політиків і законодавців Естонії неможливості в сучасному, більш прогресивному, з точки зору демократії, світі реставрувати передвоєнні Конституції, особливо якщо країна прагне до Європейського співтовариства [10, с.159]. Тому абсолютно зрозумілою подією є прийняття в серпні 1991 р. Верховною Радою Естонії постанови «Про державну незалежність», яка закріпила потребу опрацювання нової Конституції. Зокрема, повноваження розробити її проект покладалося на Конституційну асамблею, що складалася з делегатів від Верховної Ради й Конгресу [11]. Остаточна позитивна доля чинної Конституції Естонської Республіки була вирішена на референ-

думі в 1992 р.

Підтвердженням гіпотези існування в розглянутих нами країнах договірної моделі перехідного процесу є свідоме обрання стратегії конституційного наступництва. У цих 3-х державах після оголошення незалежності відбувалися приблизно однакові процеси, сутність яких полягала в поновленні конституційного порядку дорадянського періоду та в його модернізації. Звернення до власної міжвоєнної практики конституційного будівництва, на нашу думку, зумовлено декількома причинами. По-перше, всі дорадянські балтійські конституції запроваджували передові для того часу досягнення світового конституціоналізму. Так, вивчаючи період історії країн Балтії між першою та другою світовими війнами, переважна більшість науковців зауважують, що ці держави вже мали свій досвід, роль якого для сучасного конституційного розвитку колосальна [10, с. 132]. По-друге, при всій неоднозначності оцінок конституцій Радянського Союзу варто визнати їх позитивний вплив на еволюцію світового конституціоналізму. Цим можна пояснити навмисну демонстративну відмову від радянської конституційної практики в країнах цього регіону, викликану більшою мірою політичними мотивами, зокрема, необхідністю юридичного закріп-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

лення самовизначення нації й позитивного кроку визнання цього з боку зарубіжних держав. А вищенаведений аналіз конституційного процесу Латвії, Литви й Естонії яскраво це підтверджує.

Таким чином, перехідний період в республіках Балтії тривав приблизно 2-3 роки й позначився прийняттям конституційно-правових актів, які закріплювали нові форми суспільних відносин. Зокрема, в Декларації Державних Зборів Естонської Республіки 1992 р. «Про поновлення конституційної державної влади» зафіксовано, що з прийняттям всенародним голосуванням 28 червня 1992 р. нової Конституції й обранням Державних Зборів – першого після другої світової війни конституційного парламенту оголошений у березні 1990 р. перехідний період в Естонії завершено, а конституційна державна влада поновлена [2]. Думаємо, що за часом перший етап конституційного процесу в Естонії співпав із цим перехідним періодом. Другий його етап характеризується становленням нових конституційних інституцій.

При порівнянні Конституцій країн Балтії варто звернути увагу на те, що в Конституціях Естонії (1992 р.) і Литви (1992 р.) враховані такі сучасні тенденції світового конституціоналізму, як соціалізація, демократизація й

інтернаціоналізація [2, с. 74 – 80]. Вони містять досить розгорнуті розділи, що регламентують засади суспільного ладу (розд.1 «Загальні положення» Конституції Естонії і розд.1 «Литовська держава» Конституції Литви) й закріплюють права та свободи людини і громадянина (відповідно, 2-гі розділи). При цьому в них окремо акцентується увага на державному захисті соціально-економічних і культурних прав (відповідно, розд.3 «Суспільство і держава» і розд.4 «Народне господарство і праця») [5, 6].

Указані Конституції містять однакові (за назвою і предметом регулювання) розділи, присвячені економічним і фінансовим питанням (розд.8 «Фінанси і державний бюджет», розд.11 «Державний контроль» Конституції Естонії і розд.11 «Фінанси і державний бюджет», розд.12 «Державний контроль» Конституції Литви). Не залишені поза увагою й проблеми міжнародних відносин і національної безпеки – розд.9 «Міжнародні відносини і міжнародні договори», розд.10 «Державна оборона» Конституції Естонії і розд.13 «Зовнішня політика і захист держави» Конституції Литви. На конституційному рівні гарантується також і діяльність місцевого самоврядування (відповідно, розд.14 «Місцеве самоврядування» і розд.10 «Місцеве самоврядування й уп-

равління») [5, 6].

Є сенс звернути увагу на встановлення доволі ускладненої процедури внесення змін і доповнень до цих Основних Законів (розд.14 «Зміна Конституції» Конституції Литви і розд.15 «Зміна Конституції» Конституції Естонії). Як на наше переконання, це викликано необхідністю забезпечити прогнозованість розвитку незалежної держави, що, безумовно, сприяє стабільності конституційного процесу. На сьогодні Конституція Естонії жодного разу не зазнавала ревізії. Незважаючи на критику неконкретності формулювань її положень, які надають можливості перекручувати конституційні положення в залежності від політичної ситуації, у суспільстві протягом останніх 7-ми років лише точиться стримана дискусія про потребу реформування Основного Закону. Одні естонські правники вважають, що існують 2 вагомні причини для його зміни: (а) розвиток естонської державності у зв'язку зі вступом до ЄС і (б) можливе запровадження прямих президентських виборів. Інші, підкреслюючи ефективність і сучасність конституційних положень, рекомендують не змінювати їх, а правильно тлумачити [12]. У 2009 р. питання про конституційну реформу порушив Прем'єр-міністр Естонії А. Ансіп. Він запропонував внести зміни

до Конституції, які дозволили б проводити вибори до парламенту й органів місцевого самоврядування кожні 4 роки в один і той же день, а вибори Президента і до Європейського парламенту – кожні 5 також одночасно. За його думкою, це залишить уряду більше часу для реалізації своїх програм і допоможе знаходженню консенсусу при прийнятті політичних рішень [9].

Другий етап конституційного процесу в Литві позначився 2-ма хвилями конституційних змін. Перша припала на 1996 р. Вона передбачила уточнення категорії об'єктів, які знаходяться у виключній власності Литовської Республіки (ст. 47 Конституції), і збільшення строку повноважень місцевих рад до 4-х років (ст. 119). Друга пов'язана зі вступом Литви до ЄС. Вона, зрозуміло, викликала подальшу адаптацію до законодавства держав – членів цього союзу. Зокрема, ст. 119 (у 2002 р.) та ст. 47 (у 2003 р.) знов зазнали ревізії. Конституція закріпила за іноземними державами право власності на земельні ділянки, відведені для заснування дипломатичних і консульських установ (ст. 47), і надала можливості всім особам, які проживають на території певної адміністративно-територіальної одиниці, обирати місцеві органи самоврядування (ст. 119). У 2003 р. важливі зміни торкнули-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ся й організації діяльності прокуратури. Були сформульовані основні завдання прокуратури – підтримувати судове переслідування від імені держави і захищати права й законні інтереси осіб, суспільства й держави. Наступне конституційне реформування (у 2004 р.) стосувалося встановлення чіткої дати проведення виборів до Сейму, що сприяло впорядкованості виборчого процесу (ст. 57). Останні конституційні зміни (2006 р.) викликані запровадженням у Литві єдиної європейської валюти (ст.125 Конституції) [5].

Конституційний процес у Латвії значно відрізняється від естонського й литовського. Як уже було зазначено, в цій країні текст Конституції 1922 р. був модернізований, але за своїм змістом він відбиває конституційні традиції, що отримали поширення ще на початку ХХ ст. На відміну від Конституцій Естонії й Литви, Основний Закон Латвії досить лаконічний, характеризується обмеженням предметом регулювання й великою кількістю бланкетних норм. Порівняно з ними латвійські конституційні перетворення доволі суттєві і стосуються в основному правового статусу людини. У 1994 р. в Латвії відбулась демократизація виборчих прав громадян: віковий ценз для активного виборчого права було знижено до 18 років.

Архаїчним проявом можна вважати й той факт, що вихідний текст Основного Закону Латвії не містив окремого розділу, що регламентує правовий статус людини. Лише в 1998 р., після тривалих дебатів у парламенті, в ньому з'явився розд.8 «Основні права людини». Істотно змінилося становище національних меншин з поправкою ст. 4, яка надала латиській мові статус державної [4]. У 2005 р. Сейм проголосував за поправку до ст. 110, яка гарантує державний захист і підтримку лише шлюбам, що укладаються між жінкою й чоловіком. Це конституційне формулювання викликало гострі дискусії в суспільстві, оскільки Латвія стала єдиною країною ЄС, яка безпосередньо в Конституції забороняє одностатеві шлюби [1]. До кардинальних конституційних трансформацій варто віднести й реформу судової влади, що втілилась у запровадження спеціалізованого органу конституційного контролю – Конституційного суду [4].

Узагальнюючи конституційні перетворення, які відбулися протягом другого етапу конституційного процесу, варто підкреслити наступне.

По-перше, ці реформи нерозривно пов'язані з практикою впровадження норм Конституцій у життя розглядуваних незалежних республік та усвідомленням

необхідності подальшого вдосконалення змісту їх Основних Законів. Причому такі перетворення здійснювалися з метою адаптації конституційного матеріалу до світових стандартів і не торкнулися перерозподілу повноважень між органами влади. На наше переконання, це свідчить про політичну стійкість суспільства, що й дозволило країнам Балтії досить швидко стати повноправними членами Європейського співтовариства. У цьому зв'язку є сенс підтримати слушну точку зору багатьох науковців, що перспективи успішної інтеграції посткомуністичних країн обумовлені насамперед стабільністю й адекватністю внутрішньої ситуації [17, с. 1, 2].

По-друге, якщо протягом першого етапу конституційного процесу в цих країнах відбувалась конституційна перебудова, яка мала спільну мету, то під час другого динаміка конституційних змін у кожній державі була власна. Як вбачається, різноманітність конституційних перетворень викликана перевагою специфічних засад у розвитку держав. Ми приєднуємось до зауваження Р.Х. Симоняна, що «поняття країни Балтії» є досить умовним, оскільки між народами Латвії, Литви й Естонії існують суттєві мовно-етнічні, історичні, економічні та інші відмінності [14, с. 151]. Саме вони, вважаємо, і

вплинули на структурну, змістовну та іншу різноплановість конституційного матеріалу та його подальшу трансформацію. Можна припустити, що на сьогоднішні за умов вступу в силу Ліссабонської угоди, яка передбачає інституціональні реформи ЄС, цілком імовірний і новий виток розвитку конституційного процесу.

Отже, на підставі викладеного можемо дійти нижченаведених висновків. Розвиненість громадянського суспільства, особливість менталітету і благополучна соціально-економічна ситуація стали визначальними чинниками, що сприяли існуванню договірної моделі переходу країн Балтії від однієї форми державності до іншої. У конституційному процесі, що тривав у цих державах на зламі ХХ і ХХІ століть, можна виокремити 2 етапи. Незважаючи на те, що перший за часом співпав з перехідним періодом, йому властиві наступництво й прогнозованість конституційних трансформацій. Протягом другого етапу відбувались конституційні реформи, оцінка яких з боку демократії неоднозначна, але вони не стосувалися перерозподілу владних повноважень і тому підтримували стійкість конституційного процесу. У свою чергу, стабільний конституційний процес дозволив цим краї-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

нам успішно інтегруватися до світових і європейських інституцій. Звернення до наведеного позитивного досвіду проведен-

ня конституційних перебудов, безумовно, надасть можливості вдосконалити вітчизняний конституційний процес.

Список літератури: 1. Gay TV Personality Criticises Latvian Parliament As Euro-MPs Have Their Say //www.ukgaynews.org.uk/Archive/2005dec/02/10/2009. 2. Декларация Государственного Собрания Эстонской Республики «О восстановлении конституционной государственной власти» 1992 г. // http://www.estemb.ru/28.09.2009. 3. Конституции государств Европы: В 3-х т. – Т.2 /Под общ. ред. Л.А. Окунькова – М.: Норма, 2001. – 840 с. 4. Конституция Латвии 1922 г. //www.saeima.lv/12.09.2009. 5. Конституция Литвы 1992 г. //www.3.lrs.lt.pls/12.09.2009. 6. Конституция Эстонии 1992 г. //www.riigikogu.ee/12.09.2009 7. *Маклаков В.В.* Конституционное право зарубежных стран: Общ. ч.: Учебник для вузов. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с. 8. *Медушевский А.Н.* Российская конституция в мировом политическом процессе: к десятилетию Конституции РФ 1993 г. //Мир России. – 2003. – № 3. – С. 62 – 103. 9. Minister Ansip has offered the plan of reform of elections //http://www.valitsus.ee/02.10.2009. 10. *Нустен-Хаарала С.* Сравнение политических органов конституций России и балтийских стран – культурная обусловленность и стечение обстоятельств //Мир России. – 2004. – № 3. – С. 131 – 160. 11. Постановление Верховного Совета Эстонии «О государственной независимости» 1991 г. //http://www.estemb.ru/28.09.2009. 12. *Середенко С.* Комментарий к заявлению судьи Европейского суда по правам человека Р. Марусте о возможности изменения Конституции Эстонии //http://www.hot.ee/russconference/02.10.2009. 13. *Симонян Р.Х.* Средний класс: социальный мираж или реальность? //Социолог. исследования. – 2009. – № 1. – С.55– 61//http://www.ecsocman.edu.ru/19.09.2009. 14. *Симонян Р.Х.* Страны Балтии и распад СССР //Полит. исследования. – 2002. – № 2. – С. 151-154. 15. *Синкявичюс В.* Восстановление права собственности на национализированное имущество: опыт Литовской Республики //Правоведение. – 2005. – № 1. – С.36 – 53. 16. *Тарасов И.Н.* Институциональное развитие посткоммунистических политических систем стран Центрально-Восточной Европы: сравнительный анализ: Автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – Саратов, 2009. – 38 с. 17. *Ховард Марк М.* Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе. – М.: Аспект Пресс, 2009. – 191 с. 18. *Юрковский А.В.* Развитие конституционно-правовых реформ в странах, образовавшихся на основе распада СССР: классификационный подход //Сибирский юридический вестник. – 2000. – № 4 //http://www.law.edu.ru/ 27.09.2009.

Надійшла до редакції 12.10.2009 р.