



Держава та право України: історія, теорія, практика розбудови

Відповідальний за випуск: доктор юридичних наук, професор, член Національного університету права України ім. Ярослава Мудрого

МОМЕНТ ІСТИНИ

Питання конституційного процесу в Україні

В.В. КОПЕЙЧИКОВ

Без усякого перебільшення можна сказати, що в політичному житті України на початку 1996 р. сталася дуже важлива подія – після довгої, напруженої і багатогранної роботи Конституційна комісія прийняла проєкт Конституції України і направила його до Верховної Ради. Це знаменний етап у розвитку конституційного процесу в нашій державі, адже вперше після її обрання у березні 1994 р., тобто аж через два роки, Верховна Рада одержала можливість безпосередньо зайнятися вирішенням принципових питань конституційного будівництва. Такий довгий термін, безумовно, велика розкіш для країни, яка тільки стає на шлях практичного формування громадянського суспільства, побудови демократичної, соціальної, правової держави Україна.

Ми дуже відстали у конституційному будівництві від інших постсоціалістичних країн, і тому саме зараз кожен, за винятком заздалегідь неприязної людини, може бачити, наскільки прозорливим було рішення Верховної Ради України від 8 червня 1995 р. про укладання Конституційного Договору між нею та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції. Конституційний Договір закріпив і визначив на подальше основні напрямки розвитку конституційного процесу в Україні, сформулював, без всякого перебільшення сказати, філософські підвалини нашого конституційного устрою, сприяв розвитку конституційної правосвідомості не тільки безпосередніх учасників конституційного процесу, але й великої частини

Копейчиков Володимир Володимирович – доктор юридичних наук, професор кафедри теорії держави та права Української академії внутрішніх справ, радник Президента України з правових питань, член робочої групи Конституційної комісії при Президентові України, академік Академії правових наук України.

населення. Зараз вже цілком зрозуміло, що не склавши майже рік тому Конституційного Договору, ми й досі не прийшли б до тої знаменної межі у розвитку конституційного процесу, коли Конституційна комісія передала схвалений нею – нехай із зауваженнями, і це цілком природно, бо у великій справі за демократичних умов не може бути одноголосся, – проект Конституції України органу законодавчої влади – Верховній Раді незалежної держави Україна.

Треба підкреслити одну суттєву обставину, врахування якої взагалі дуже важливо у великій політиці й, безумовно, у такій історичній події, як прийняття нової Конституції держави. Справа в тому, що конституція – це основний закон, за приписами якого повинен жити весь народ, усе суспільство, у якому існують і діють різні політичні партії, люди різних, іноді прямо протилежних поглядів. Одних норми конституції влаштовують, інших – ні, але в цивілізованому суспільстві різні політичні сили знаходять можливості для того, щоб "не розгойдувати човна", бо в такому разі можуть бути великі неприємності для всіх: і лівих, і правих, і рожевих, і прибічників усіх інших кольорів. Але для цього всім слід навчитися знаходити порозуміння стосовно всіх, без будь-якого винятку, питань суспільного життя. Україна у нас одна, і нам у ній жити, а ось як жити – це вже залежить від нас. Новітня історія дала нам щодо цього яскравий приклад того, що треба, а чого не треба робити, і нехтувати світовий історичний досвід ми не маємо права. Наш народ протягом багатьох останніх десятиріч страждав від різних експериментів над собою, отож пора, як кажуть, і міру знати.

Дійсно, знайти максимально виважені, узгоджені, такі, що відповідають консенсусу, політичні й соціально-економічні рішення нелегко, тим паче, що за логікою певних політичних кіл, політична узгодженість, порозуміння відносно вирішення основних питань життя суспільства і країни – це обов'язково не що інше як прояв безпринципності, догідництва, політичного пристосування й тому подібних негативів, щоб не сказати більше. Але цих поглядів слід позбуватися, і чим швидше, тим краще, бо вони штучно насаджувалися у свідомості народу, адже за таких умов набагато легше маніпулювати його долею, складати уявлення про якусь принциповість своєї політики тощо.

Невже хтось гадає, що у розвинених демократичних державах серед політичних партій, громадських об'єднань, навіть серед лідерів країн не виникають розходження стосовно вирішення відповідних, іноді дуже важливих питань, не ведеться політична боротьба за перевагу у ході виборів, у процесі прийняття тих чи інших законів, у тому числі конституцій, і в інших подібних ситуаціях? Так, ця боротьба ведеться, але

вона, як правило, ніколи не переходить ту межу, за якою виникає небезпека для існуючого в країні державного ладу, небезпека щодо мирного розвитку подій.

Час вже з практичної точки зору навчитися тому, що політика — це міра можливого, а можливе у цивілізованому суспільстві досягається не силою, а розумом, не зброєю, а шляхом узгодження.

Про це можна було б і не казати, оскільки ми вже маємо досвід такого порозуміння, прикладом чого і є Конституційний Договір.

Деякі сили у нашому суспільстві з недовірою ставляться до Конституційного Договору, до самої можливості довірливого, поважливого порозуміння щодо принципових питань розвитку суспільства. Тим часом саме такий шлях є найбільш поширеним у демократичних державах. Саме тому західні теорії демократії і парламентаризму обстоюють і обґрунтовують не тільки принцип розподілу влад, але й принцип так званої "поділеної демократії", суть якої зводиться до того, що елемент узгодженості повинен бути присутнім не тільки у стосунках між гілками влади, але й у межах кожної з них, особливо при вирішенні найбільш важливих питань державного управління. Не випадково ще один з батьків — засновників американської конституції Джеймс Медісон, обґрутовуючи цю ідею потребою вдосконалення роботи Конгресу, зробив висновок, що в законодавчих установах штатів і федерації "пристрасть ніколи не пропустить нагоди вирвати скіпетр у розуму".

Дуже важливо, щоб Верховна Рада України при обговоренні проекту нової Конституції звільнилася від усіх необґрунтованих політичних упередженостей, не дозволяла нікому безпідставно порочити цей проект. Істина завжди має бути максимально конкретною, а тому слід вимагати від кожного, хто бере участь в обговоренні, максимально конкретного обґрунтування як позитивних, так і, тим більш, негативних оцінок кожного з положень, що є предметом обговорення.

В ході обговорення проекту в Конституційній комісії і в пресі зустрічалися безпідставні критичні зауваження, які не відповідають дійсності. Ось декілька прикладів.

Досить поширеним з боку так званих "лівих сил" є твердження, що нібито проект Конституції написаний "виключно під Президента". Але давайте цю критику поставимо на реальний ґрунт. Достатньо порівняти статус Президента України, як він представлений у проекті Конституції України, зі статусом президентів більшості не тільки президентських, але навіть і парламентських республік, як стане зрозуміло, що всі ці твердження розраховані виключно на незнання народом дійсного стану

справ. Особливо посиляються на те, що Президент, згідно зі ст. 90 проекту Конституції України, може достроково розпустити Палату депутатів, якщо остання протягом двох місяців після першого подання двічі відхилила Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Слід спитати: "що в цій нормі є недемократичного?" Адже мова йде про зняття бойкотування діяльності Уряду, який протягом двох місяців не може нормально виконувати свої управлінські функції. Таке блокування загрожує розвалом державного управління. Що стосується самої можливості розпуску Президентом країни парламенту – не тільки нижньої палати, а парламенту в цілому, – то така можливість з боку Президента передбачена у конституціях переважної більшості держав: Франції (ст. 12), Італії (ст. 88), ФРН (ст. 68), Ісландії (ст. 24), Фінляндії (ст. 27), Австрії (ст. 29), Словаччини (ст. 102), Естонії (ст. 89, 97, 119), Литви (ст. 58) та ін.

Іншим стандартним об'єктом критики є моделювання в проекті нової Конституції двопалатного парламенту, тобто законодавчого органу. Знов-таки слід спитати горе-критиків, що в цьому поганого? По-перше, ми в цьому разі на практиці застосовуємо принцип "поділеної демократії" в тому плані, що буде забезпечена більш повна узгодженість між представниками різних політичних сил у законотворчій праці, за умов вирішення та практичного здійснення інших парламентських функцій. Крім того, підвищиться зв'язок з регіонами, у парламенті більш цілеспрямовано будуть враховуватися місцеві інтереси, у самому парламенті підвищиться взаємний контроль за роботою кожної з палат тощо. Дійсно, можливо треба удосконалити порядок обрання у верхню палату, з тим щоб кількість представників від регіонів врахувала чисельність населення цих регіонів.

Безумовно, обрання двопалатного парламенту суттєво змінить структуру сьогоденньої Верховної Ради, але ж на практиці це, у кінцевому підсумку, приведе до підвищення парламентської демократії, що для нас головне.

Зауважимо також, що саме кількість двопалатних парламентів набагато переважає кількість парламентів однопалатних, та й взагалі перші мають набагато більшу історію. Саме двопалатні парламенти існують в усіх найбільш розвинутих країнах, що відіграють провідну роль у міжнародному житті (Франція, Великобританія, США, Австрія, Італія, Німеччина, Швейцарія, Індія, Бельгія, Ірландія, Канада, Австралія, Японія, Мексика тощо). При цьому слід підкреслити, що двопалатні парламенти створені й працюють далеко не тільки у федеративних державах.

Значні ускладнення у конституційному будівництві виникли у зв'язку з визначенням статусу Криму. Це непросте питання, але вирішувати його

треба на послідовно демократичній основі з урахуванням відповідних міжнародних стандартів, а також думок самого населення Криму, його керівництва. Що стосується змісту відповідних міжнародних стандартів, то для України, як і для Криму, важливим є те, що будь-який автономний статус, чи то статус автономної області, чи то автономної республіки, ні за яких умов не може передбачати права вільного виходу із складу держави Україна, за винятком того випадку, що така можливість з самого початку була закладена у відповідному окремому договорі. Слід вважати, що і за таких умов питання повинно вирішуватися не на кримському, а на загальноукраїнському референдумі. Тому, оскільки це питання з самого початку було вирішене саме таким чином і Криму був наданий республіканський рівень, залишається погодитися зі статусом Криму як автономної республіки у складі України, територія якої є невід'ємною частиною території України.

Про те, що проект Конституції України відповідає існуючим у світовій практиці стандартам, яскраво свідчить вирішення в ньому питань регулювання правового статусу людини і громадянина. Проект закріплює ті настанови, які містяться у таких міжнародних документах, як Загальна декларація прав людини, міжнародні пакти про економічні, соціальні і культурні права, а також про громадянські та політичні права, Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЕ, а також у багатьох інших правових актах.

До таких стандартів відноситься, наприклад, положення ст. 22 проекту Конституції про те, що кожна людина має невід'ємне право на життя, що обов'язком держави є захист життя людини, ст. 24 про особисту недоторканність людини і про те, що людина може бути заарештована або триматися під вартою виключно за вмотивованим рішенням суду (тільки суду) і тільки на підставах, визначених законом. Також тільки за рішенням суду може здійснюватися обшук чи огляд у житлі (раніше це можна було робити й на підставі санкції прокурора). Кожен громадянин може вільно покинути територію України і повернутися в Україну в будь-який час, і це теж відповідає міжнародним стандартам.

Не можна не підкреслити, що проектом Конституції України гарантується право приватної власності, право підприємницької діяльності, забезпечується захист конкуренції у підприємницькій діяльності. На відміну від того, що стверджують критики проекту, в ньому гарантується широке коло соціальних прав людини. Досить у зв'язку з цим посплатися на положення ст. 37, де вказується, що держава захищає права

споживачів, здійснює контроль за якістю і безпекою продукції, усіх видів обслуговування, підтримує діяльність громадських об'єднань споживачів.

Демократичними і дійовими є встановлені проектом Конституції України гарантії практичного здійснення прав і свобод. Показовою в цьому плані є ст. 50, яка конкретно встановлює і закріплює систему засобів охорони прав людини (оскарження до суду незаконних дій державних, самоврядних органів та їх посадових осіб; захист прав за допомогою уповноваженого у правах людини; звернення за захистом своїх прав і свобод до судових чи інших установ ООН та Ради Європи; обрання будь-якого іншого законного шляху захисту кожним свого суб'єктивного права). Наведений приклад є показовим у тому плані, що наочно свідчить: проект Конституції не тільки декларує, встановлює відповідні права людини і громадянина, але й у можливих для Конституції межах, визначає механізм практичної реалізації цих прав і свобод.

У цьому ж плані всебічного гарантування прав та свобод людини і громадянина слід розглядати розгорнуте визначення в проекті Конституції України різних аспектів презумпції невинності, відшкодування державою матеріальної і моральної шкоди, завданої особі неправомірним судовим вироком, можливість для людини відмовитися від виконання очевидно злочинного розпорядження чи наказу.

Після цього дуже хочеться запитати "критиків" проекту Конституції: так де ж тут насильство над особистістю, антидемократизм, порушення прав людини, прояви диктатури, де реальні підстави для тих звинувачень на адресу робочої групи Конституційної комісії, багатьох членів самої Конституційної комісії, що вони пишуть "диктаторську конституцію", яка ігнорує загальновизнані принципи та ідеї гуманізму і демократії.

Все це насправді робиться з однією метою — будь-якими засобами гальмувати конституційний процес, адже саме за таких умов, коли немає ще Основного закону держави, легше проводити антидержавну політику, спрямовану на те, щоб ставити усі можливі перешкоди процесу формування в Україні громадянського суспільства, дійсно гуманістичної ідеології, зорієнтованої на особистість, послідовно втілювати у життя усі складові сучасної української національної ідеї. Це не влаштовує критиків проекту Конституції України, бо вони дивляться не вперед, а назад, знову хочуть повернути до себе народ гаслом про "світле майбутнє".

Разом з цим слід сказати, що, незважаючи на цю активну протидію, розробникам проекту Конституції вдалося скласти саме такий документ, який свідчить, що Україна, хоча зараз і перебуває у тяжкому економічному стані, є країною достатньо високого інтелектуального й політичного гатунку, що забезпечує їй успіх на шляху ефективного

цивілізованого розвитку, спрямованого на побудову суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Саме ця висока духовність, відданість справі, помножені на історичний конституційний досвід дозволили плідно організувати конституційний процес, який, незважаючи на усі гальма, що мали місце на його шляху, дав необхідний якісний результат — проект нової Конституції України.

Такий результат не є випадковим. Навпаки, він є наслідком історичного спадкоємства, адже ще за часів Київської Русі прихильність до права, саме правового урегулювання різноманітних суспільних відносин була однією із знаменних рис стародавньої Київської держави. Історія свідчить про те, що саме в договорах, які мали як міжнародну, так і внутрідержавну спрямованість (договори князів між собою, або їхні договори з народом, що укладалися на вічах), встановлювалися правила, які мали установчу конституційну якість.

Саме ще з тих часів ідея конституціоналізму в Україні знаходить свої матеріалізовані в праві витоки, одержує свій розвиток, запозичуючи пізніше міжнародний досвід в нормах Литовського статуту та Магдебурзького права, повністю розквітає на національному ґрунті в Конституції Пилипа Орлика, в конституційних проектах Георгія Андрузького, Михайла Драгоманова, Михайла Грушевського, групи членів Української народної партії тощо. Велику спадщину в цьому плані конституційний процес в Україні дістав у Конституції УНР 1918 р., а також у конституційних доробках, що їх було створено в Україні у період 1917-1920 рр. Не можна ігнорувати у плані розвитку конституційного процесу в Україні конституцій, що були прийняті за радянських часів, хоча деякі з них, як, наприклад, остання Конституція України 1978 р., була лише різновидом загального макету конституції для союзних республік, складеного у Москві.

Новий етап у розвитку сучасного конституційного процесу в Україні пов'язаний з широким обговоренням проекту нової Конституції Верховною Радою України та громадськістю. Слід спеціально підкреслити, що й за часом, і за своєю якістю конституційний процес, учасниками якого всі ми стали, заслуговує високої оцінки. Так, дійсно, конституційний процес триває вже дуже довго, досить сказати, що він йде вже майже п'ять років. Можна поставити у провину й те, що після жовтня 1993 р. він на якийсь час призупинився. Але ця повільність мала й позитивні наслідки, а саме дозволила більш ретельно, скажімо так, причепливо подивитися на ті проекти, які були підготовлені, подискутувати відносно тих положень, які здавалися з тих чи інших причин недостатньо якісними. Було проведено декілька, у тому числі міжнародних, конференцій з

питань конституційного будівництва, всі без винятку проекти Конституції, що їх підготувала робоча група Конституційної комісії, пройшли наукову експертизу, і до того ж за участю відомих зарубіжних вчених-конституціоналістів. Така організація праці, де дослідницька робота була органічно поєднана із законопроектною, безумовно, привела до позитивного результату.

Можна почути голоси відносно того, що й одне, і друге, і третє в проекті Конституції зроблено не так, що представлений Верховній Раді України проект є недосконалим, потребує змін тощо. Але мова, коли конкретно розібратися у суті справи, йде не про досконалість чи недосконалість тих чи інших положень проекту Конституції, а про те, що критики проекту займають принципово іншу політичну позицію, а тому, природно, не можуть позитивно, а значить й об'єктивно, оцінювати проект, переданий на розгляд Верховній Раді України.

Що можна сказати з цього приводу? Шлях в цьому випадку може бути тільки один — досягнення узгодженості. Саме такий спосіб вирішення справ допоміг нам у ситуації з Конституційним Договором, тільки він може допомогти й у процесі прийняття нової Конституції України.

Слід спеціально зауважити, що зараз у політичному житті багатьох розвинених демократичних країн, де панує політичний плюралізм і стало неможливим для будь-якої політичної сили диктувати свою волю всім іншим, великого поширення набула практика укладання публічно-правових договорів, які можуть бути різного рівня і змісту. З цих позицій кожна конституція також є різновидом публічно-правових договорів, а саме установчим договором. Саме цей вид договорів, як свідчить світовий досвід, вирішує принципові конституційні питання.

Виходячи з такої практики, нам теж, коли неформально, то по суті слід йти цим шляхом, не конфліктувати, а радитися й приходити до спільної згоди, іншого шляху нема. Якнайшвидше прийняття нової Конституції - нагальна суспільна потреба. Це вкрай необхідно для вирішення всіх найважливіших питань розвитку нашого суспільства, і перш за все для забезпечення плідного державного управління, створення стабільності в усіх сферах життя.

Всі ми разом і кожен окремо повинні керуватися почуттям відповідальності, великої відповідальності за долю країни, за долю народу.

Конституція, її демократична якість, її успішне прийняття — це для нас зараз дійсно історичний крок, той момент істини, який буде свідчити, чи здатні ми виконати історичне призначення, яке на кожного з нас поклала історія, — забезпечити нашому народу пристойні умови життя, сформувати в Україні демократичне, гуманне, соціально забезпечене суспільство.