

КОНСЕНСУС ЕЛІТ ЯК УМОВА КОНСТИТУЦІЄТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

Любомира Мандзій

Львівський національний університет імені Івана Франка

(стаття надійшла до редколегії – 10.03.2015 р.; прийнята до друку – 14.04.2015 р.)

© Мандзій Л., 2015

Розглянуто консенсус еліт як умову процесу конституційного творення в Україні. Виділено чотири періоди конституційстворення в Україні, докладно проаналізовано умови прийняття Конституції та внесення змін до Основного Закону в кожному періоді зокрема.

Ключові слова: Конституція, консенсус еліти, парламент, Президент.

ELITE CONSENSUS AS A CONDITION FOR CONSTITUTIONAL PROCESS IN UKRAINE

Lubomyra Mandziy

In this article author examines elite consensus as a process condition of the constitutional creation in Ukraine. She selects four periods of constitutional process in Ukraine and analyzes in detail the conditions of acceptance of the Constitution and Amendments to the Basic Law in each period in particular.

Key words: Constitution, elite consensus, parliament, president.

Одним із найважливіших моментів існування сучасної держави є підготовка і прийняття її Основного Закону – Конституції, яка визначає вид державної влади, суспільний устрій, права, свободи та обов'язки громадян. Слушно зазначав В. Ющенко: “Конституція – це і система поглядів, мислення та бачення українського народу, його самоідентифікація та розуміння власної державності” [9]. Саме прийняття Конституції України 1996 року стало важливим етапом у формуванні української державності. Основний Закон закріплює засади державної політики, спрямовані перш за все забезпечити демократичні права і свободи громадян України. Незважаючи на те, що європейська спільнота визначає Конституцію як одну з найдосконаліших, виникло багато проблем у її практичній реалізації.

Сьогодні існує чимало досліджень українських учених-конституціоналістів, які стосуються проблематики сутності Конституції. Значний внесок у висвітлення цієї теми зробили: В. Кампо, В. Погорілко, П. Рабінович, П. Стецюк, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та інші. Варто зазначити, що проблема реформування чи прийняття нового Основного Закону досі залишається актуальною.

Метою статті є дослідження консенсусу еліти в різних періодах конституційстворення в Україні.

Консенсус – універсальний принцип демократії, що дає змогу вирішувати суперечки та конфлікти

запобігати їм, знімати напруженість у суспільстві, досягати згоди щодо спірних питань. Під консенсусом (від лат. consensus – згода, злагода) розуміють “наявність єдності у поглядах двох чи більше суб'єктів щодо ключових аспектів соціального порядку, що виявляється в єдності дій”, а також “метод, форма прийняття колегіальних рішень, що передбачає досягнення згоди” [6]. Існують два основні принципи консенсусу: 1) підтримка рішення більшістю, яка бере участь у його прийнятті; 2) відсутність прямих заперечень проти прийняття рішення з боку хоча б одного з учасників перемовин. Отже, консенсус – це не одностайність, але відсутність прямих заперечень за визнання нейтральної позиції. Консенсус пропонує шукати взаємовигідні рішення, прийнятні для всіх. На думку О. Балацької, “вдале застосування техніки консенсусу елітами сприяє як поліархічності самої влади і збалансуванню інтересів всередині еліти, так і встановленню згоди між державою та громадянським суспільством” [1].

У політичній науці виділяють три рівні консенсусу:

- базовий, або основний (на рівні всього суспільства);
- процедурний, або конституційний (встановлює “правила гри”);
- “теперішній” (на рівні здійснення політики).

У світовій практиці є кілька способів прийняття конституцій. Найчастіше Конституцію

приймає: 1) найвищий представницький орган влади; 2) спеціально створений для прийняття конституції орган, наприклад: Конституційні збори, Установчі збори; 3) безпосередньо народ на референдумі. Конституцію в Україні приймала Верховна Рада – найвищий представницький орган влади.

Під час конституційного творення в Україні можна виділити кілька періодів, кожен із яких має свої характерні ознаки:

- 1991–1996 р. – здобуття незалежності України, підготовка проекту Конституції та її прийняття у 1996 р.;

- 1996–2004 р. – реалізація Конституції України 1996 р.;

- 2004/2005–2010 р. – внесення змін та доповнень до Конституції України, рішення Конституційного Суду;

- 2010 р. – до сьогодні – необхідність конституційної реформи, пошук легітимних шляхів системного оновлення Основного Закону.

У першому періоді конституційного творення необхідно визначити особливості, про які йдеться далі. 1 листопада 1990 р. відбулося перше засідання Комісії з розробки нової Конституції під головуванням тодішнього Голови Верховної Ради Л. Кравчука й наголошено, що новий Основний Закон на конституційному рівні має закріпити основні положення Декларації про державний суверенітет України. 8 червня 1995 р. укладено Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України”. Протягом року тривала активна клопітка робота членів Конституційної комісії над узагальненням усіх альтернативних варіантів та поданням погодженого проекту Конституції України. На початку березня 1996 р. співголови Конституційної комісії підписали завершений проект документа, і питання про його обговорення внесли до порядку денного Верховної Ради. Із цього приводу А. Колодій зазначає: “Конституційний процес, що розтягнувся в Україні з 1990 по 1996 р., містив усі ті особливості політичної боротьби, з якими українське суспільство мало справу й надалі: розтягнутість у часі, необхідність протидії деструктивним замашкам комуністів, використання важелів президентської влади” [4].

У першому читанні проект Конституції парламентарі істотно змінили. Відсутність підтримки проекту у другому читанні можна пояснити відсутністю консенсусу в низці важливих положень між депутатськими фракціями та групами (про статус української мови, державні символи, Крим, власність). Ліві взагалі відмовилися підтримувати проект Основного

Закону. Підготовка й прийняття Основного закону супроводжувався гострими дискусіями та бурхливим обговоренням не тільки в парламенті. Загострилося протистояння між президентом Л. Кучмою та його командою, які поставили за мету усунути з посади Голову Верховної Ради України О. Мороза, та парламентом, особливо фракцією соціалістів, які заявляли про необхідність “почати усунення конституційним шляхом інституту президентства”. У такій ситуації Президент України Л. Кучма призначає проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття Конституції України у вересні 1996 р. Це могло привести до дострокового розпуску парламенту. Усвідомлюючи ситуацію, більшість народних обранців повернулися до питання прийняття Конституції. У “конституційну ніч” 27–28 червня упродовж майже 14 годин депутати поіменно голосували за кожну статтю Конституції. 28 червня 1996 р. Верховна Рада прийняла першу в українській історії Конституцію незалежної держави України, яка остаточно закріпила правові основи нашої держави, її суверенітет і територіальну цілісність.

Прийняття демократичного рішення, а саме прийняття Конституції України можна розглядати як акт усвідомленого консенсусу політичної еліти. О. Балацька вважає: “Завдяки консенсусу було прийнято Конституцію України 1996 р., хоча під час конституційного процесу мали і мають місце численні компроміси” [1]. Загроза розпуску Верховної Ради, можливість схвалення Основного Закону народом у ході всеукраїнського референдуму, усвідомлення необхідності прийняття цього документа стало поштовхом для пошуку компромісу та досягнення консенсусу політичної еліти в питанні прийняття Конституції.

Особливостями другого періоду стала реалізація положень Конституції через прийняття відповідних правових актів. Посилення суперечностей між Верховною Радою України та Президентом України стали відчутними в 2000 р. У суспільстві набула поширення ідея проведення конституційного референдуму.

Однією із перших спроб правлячої еліти переглянути основні положення Основного Закону стало проведення у квітні 2000 р. всеукраїнського референдуму з такими питаннями: 1) запровадити двопалатний парламент; 2) зменшити кількість депутатів до 300; 3) скасувати депутатську недоторканність; 4) надати Президенту додаткові можливості щодо розпуску Верховної Ради. Попри те, що усі питання схвально підтримали виборці, сам спосіб проведення референдуму, зокрема маніпулятивність питань референдуму, ставив під сумнів його результати. Після цього було рішення Конституційного Суду, згідно з яким результати референдуму мають бути

імплементовані з дотриманням відповідних парламентських процедур. Вищезгаданий законопроект не знайшов необхідної підтримки в парламенті.

Упродовж 2001–2004 рр. в Україні з’являлося багато проектів конституційної реформи. Проекти множилися, але сам процес внесення змін до Конституції затягувався в часі, бо ніхто з учасників політичного процесу не бажав поступатися владними повноваженнями. У серпні 2002 р. Президент України Л. Кучма започаткував загальнонаціональну політичну дискусію про необхідність конституційної реформи в країні. Йшлося про обмеження повноважень Президента та перехід до парламентсько-президентської республіки. У подальшому ці ініціативи не були результативними. У 2004 р. у парламенті розглядали два законопроекти змін до Конституції, однак політичної волі більшості на прийняття рішення так і не було. Питання змін до Конституції стає наріжним каменем президентської кампанії 2004 р.

Для вирішення політичної кризи 2004 р. Верховна Рада у грудні ухвалила Закон України “Про внесення змін до Конституції України” [3]. Згідно із внесеними до Конституції змінами Україна перейшла до парламентсько-президентської форми правління. Безперечно, це рішення парламенту не можна вважати проведеною повноцінною конституційною реформою.

Внесення змін до Конституції України у грудні 2004 р. знову стало можливим внаслідок компромісу між прихильниками В. Ющенка і В. Януковича та консенсусу політичної еліти у вигляді прийняття пакета конституційних змін. За політичного програшу посади Президента парламентарі від Партії регіонів були прихильниками парламентсько-президентської республіки, ініціювали та голосували за цей Закон із порушенням конституційної процедури. Як результат, маємо дисбаланс повноважень і відповідальності органів державної влади та дестабілізація політичної ситуації в країні в подальшому.

Консенсусу політичної еліти передувала дуже тривала історія конфліктів і криз. Верховна Рада отримувала можливість формувати уряд, який по суті ставав незалежним від президента. Так було закладено основу дестабілізації політичної ситуації в країні, що тривала протягом п’яти років.

Третій період під час конституційного творення пов’язаний з імплементациєю рішень Верховної Ради 2004 р. та невиправданими очікуваннями суспільства щодо завершення конституційної реформи, істотним зниженням рівня керованості політичними та економічними процесами, внаслідок чого в державі продовжували нагромаджуватися негативні тенденції.

У грудні 2007 р. був оголошений Указ Президента України “Про Національну конституційну раду” [8], який і започаткував суспільний діалог щодо змісту та форм удосконалення положень чинної

Конституції України. У березні 2009 р. до Верховної Ради України Президент України подав проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України”. Попри необхідність внесення системних змін до Основного Закону та декларування підтримки такої ініціативи з боку народних депутатів відповідні рішення не прийняті. Вибори Президента України ускладнювали оновлення Основного Закону.

Після перемоги на виборах Президента України В. Януковича відбулося рішення Конституційного суду щодо скасування політичної реформи 2004 р. і поновлення чинності Конституції 1996 р. Парламентарі, що підписалися під поданням до Конституційного суду, вимагали повернути В. Януковичу повноваження Л. Кучми, бо схвалення змін до Конституції в грудні 2004 р. відбувалося, на їхню думку, з порушеннями. 30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України, Закон “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. [7] у зв’язку з порушенням процедури його розгляду та прийняття. Без перебільшення можна стверджувати, що в рішенні Конституційного суду не обійшлося без політичної складової. Із цього приводу слушно зауважує Р. Мартинюк: “Конституційний Суд України знову був використаний як знаряддя для досягнення політичних цілей, а верховенство права – принесене в жертву політичній доцільності” [5, с. 298].

Після рішення Конституційного Суду Президент концентрує владу здебільшого в “одних руках”, несе практично одноосібну відповідальність за всю виконавчу гілку влади, відповідно й за стан справ у країні, і не може перекласти її ні на уряд, ні на парламент. Верховна Рада України перетворюється на декоративний та неефективний парламент, який фактично не має повноважень щодо контролю за діяльністю виконавчої влади, а це має бути для нього конституційним обов’язком.

Протистояння по лінії Президент–Уряд–Парламент перетворилося на замкнене коло, що й змусило в 2010 році повернутися до норми, яка з погляду транзитології є найоптимальнішою для ефективного проведення подальшого курсу на демократизацію – повернення до Конституції 1996 року й посилення президентської влади.

Упродовж 2004–2005 р. і до 2010 р. в Україні відчувалися незавершеність конституційних перетворень та необхідність проведення конституційної реформи.

Починаючи з 2010 р. в суспільстві продовжуються дискусії про необхідність проведення системної конституційної реформи. До такої реформи закликають Україну і Парламентська Асамблея Ради Європи, і Венеціанська Комісія. У лютому 2011 р. Президент створив Конституційну Асамблею як допоміжний і дорадчий орган із метою підготовки

законопроекту змін до Конституції України. У 2011 і 2013 рр. Верховна Рада України вносила окремі зміни до Конституції України.

У лютому 2014 р. Верховна Рада України прийняла закон “Про відновлення дії окремих положень Конституції України” [2]. Від 22 лютого 2014 р. є чинними на території України положення Конституції України від 28 червня 1996 р., із змінами й доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р.

20 травня 2014 р. Верховна Рада ухвалила Проект Постанови про Меморандум миру та злагоди, у якому закріплені основні зміни до Конституції України. У Меморандумі зазначено, що парламент забезпечить невідкладне проведення конституційної реформи, в основу якої буде покладено децентралізацію державної влади, закріплення статусу України як парламентсько-президентської республіки та встановлення балансу влади між усіма її гілками на центральному та місцевому рівнях.

У Конституцію необхідно внести зміни, щоб зміцнити її легітимність і виправити дисбаланс та спотворення на практиці її застосування. Політична ситуація все ж не вселяє надії, що ці зміни можуть бути легко внесені й будуть однозначно спрямовані на покращення. Політична еліта, як правляча, так і опозиційна, зміни до Конституції бачать як спосіб затвердити або збільшити свою владу. Зміни до Конституції мають бути результатом консенсусу, домовленостей в інтересах усього суспільства, а не якоїсь партії. Конституція має змінюватися не під політичні інтереси влади, а на суспільну потребу й перспективу.

Отже, упродовж існування незалежної держави України процес конституційного творення не закінчувався. За цей час вже тричі Верховна Рада приймала конституційні зміни, а також було рішення Конституційного Суду. У всі періоди конституційного творення в Україні консенсус еліт був необхідною умовою прийняття Конституції чи внесення конституційних змін. Під час досягнення консенсусу політичних еліт можна виділити кілька особливостей. Головні елементи компромісу досягають у порівняно короткий проміжок часу, переговори найчастіше проводять кулуарно. Рішення про досягнення консенсусу приймають тільки авторитетні та досвідчені політики. Пошуку консенсусу сприяє “контекст” – демонстрації, мітинги, протести.

З огляду на загальну втрату поваги до чинного Основного Закону держави, сьогодні для України є вкрай очевидним і актуальним формування нової моделі Конституції України. Конституційний процес в Україні має бути відкритим, публічним для суспільства, разом із громадськими консультаціями та обговореннями, з урахуванням громадської думки

(не у формі маніпулятивних референдумів). Залучення громадян до розроблення Основного Закону сприятиме консолідації суспільства, підвищенню довіри до органів влади, дасть змогу брати участь у творенні демократичної держави.

Загалом прийняття нової Конституції України чи конституційних змін можливе лише на основі базового або суспільного консенсусу, що стане предметом розгляду наших подальших розвідок.

1. Балацька О. *Інституційні форми міжлітньої взаємодії: політологічний аналіз* / О. Б. Балацька [Електронний ресурс] // *Політологічні записки*. – 2012. – № 6. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2012_6_14.pdf. 2. Закон України “Про відновлення дії окремих положень Конституції України” від 21 лютого 2014 р. [Електронний ресурс] // *Сайт Верховної Ради України*. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/742-18>. 3. Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. (№ 2222-IV) [Електронний ресурс] // *Сайт Верховної Ради України*. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>. 4. Колодій А. *У питаннях конституціоналізму я великий консерватор* / А. Колодій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/docs/orupivnannya.doc>. 5. Мартинюк Р. *Дилема політики і права в новітньому вітчизняному конституційному процесі* / Р. Мартинюк // *Національний університет “Острозька академія”. Наукові записки. (Серія “Політичні науки”)*. – 2010. – Вип. 4. – С. 290–300. 6. *Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемиченка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка*. – 2-е вид., допов. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с. 7. *Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України)* [Електронний ресурс] // *Сайт Верховної Ради України*. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710-10>. 8. Указ Президента України “Про Національну конституційну раду” [Електронний ресурс] // *Сайт Верховної Ради України*. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1294/2007>. 9. Юценко В. *Україні потрібна Конституція національного творення* / В. Юценко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1550/62151/>.

1. Balatska O. *Instytutsiini formy mizhelitnoi vzaiemodii: politolohichniy analiz* / O. B. Balatska // *Politolohichniy zapysky*. – 2012. – № 6. – *Rezhym dostupu*: http://www.nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2012_6_14.pdf. 2. *Zakon Ukrainy “Pro vidnovlennia dii okremykh polozhen Konstytutsii Ukrainy” vid 21 liutoho 2014 r.* // *Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. – [Elektronnyi dokument]. – *Rezhym dostupu*: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/742-18>. 3. *Zakon Ukrainy “Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy” vid 8 hrudnia 2004 r. (# 2222-IV)* // *Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. – [Elektronnyi dokument]. – *Rezhym dostupu*: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>. 4. *Kolodii A. U pytanniakh konstytutsionalizmu ya velykyi konservator* – *Rezhym dostupu*: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/docs/>

- opytuvannja.doc.* 5. Martyniuk R. Dylema polityky i prava v novitnomu vitchyznianomu konstytutsiinomu protsesi / R. Martyniuk // Natsionalnyi universytet "Ostrozka akademiia". Naukovi zapysky. (Serii "Politychni nauky"). – 2010. – Vyp. 4. – S. 290–300. 6. Politolohichni entsyklopedychnyi slovnyk / uporiad. V. P. Horbatenko ; za red. Yu. S. Shemshuchenka, V. D. Babkina, V. P. Horbatenka. – 2-e vyd., dopov. i pererob. – K. : Heneza, 2004. – 736 s. 7. Rishennia Konstytutsiinoho sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 252 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy "Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy" vid 8 hrudnia 2004roku # 2222-IV (sprava pro doderzhannia protsedury vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy) // Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. – [Elektronnyi dokument]. – Rezhym dostupu: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710-10>. 8. Ukaz Prezidenta Ukrainy "Pro Natsionalnu konstytutsiinu radu" // Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. – [Elektronnyi dokument]. – Rezhym dostupu: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1294/2007>. 9. Yushchenko V. Ukraini potribna Konstytutsiia natsionalnoho tvorennia – [Elektronnyi dokument]. – Rezhym dostupu: <http://www.dt.ua/1000/1550/62151/>

