



KAS
POLICY PAPER

ЗА ЯКОЮ КОНСТИТУЦІЄЮ
ЖИТИМЕ УКРАЇНА В 2007
РОЦІ?

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД ЗА МАТЕРІА-
ЛАМИ ТА МОТИВАМИ КРУГЛОГО
СТОЛУ ІНСТИТУТУ ПОЛІТИКИ

ОЛЕКСАНДР ДЕРГАЧОВ



Konrad
Adenauer
Stiftung

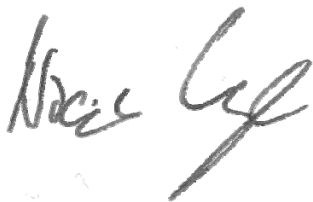
ПЕРЕДМОВА

За останні місяці було чимало написано та сказано про конституційну реформу в Україні. Представники політичних та громадських кіл коливаються між різними варіантами: скасувати конституційну реформу 2006 року, скористатися пропозиціями щодо змін заради «поліпшення» актуальної ситуації або навіть реалізувати ідеї стосовно нової розробки Основного закону.

Оскільки в правовій демократичній державі Конституція відіграє ключову роль, форма та зміст українських дебатів навколо Конституції є явно проблематичними. Їх учасники застосовують виключно короткострокову тактику, аби отримати владу і забезпечити власне політичне існування. Відбувається гра правилами замість того, щоб дотримуватися правил.

Представлений нижче підсумковий аналіз круглого столу, що відбувся в січні 2007 року, підготовлений Олександром Дергачовим, ще раз наглядно демонструє дану проблему. Виходячи з наявного розкладу сил, О.Дергачов вважає політично нереальною можливість внесення змін до Конституції в 2007 році. Існує велика небезпека, що відбуватиметься подальше знецінення Конституції через орієнтацію основних політичних гравців на короткострокові та особисті інтереси.

Звичайно, в дискусії щодо конституційного процесу, учасники якої усвідомлюють свою відповідальність, на перший план мали б вийти обов'язкові для всіх принципи, які забезпечили б стабільний політичний розвиток України в середньостроковій та довгостроковій перспективі. Якщо ж дискусія розгортатиметься – як прогнозується в даному дослідженні – за відомою схемою, то виникає побоювання, що великою мірою на карту буде поставлена інституційна стабільність України, а політичні діячі опиняться на небезпечно далекій відстані від виборців та їхніх інтересів.



Ніко Ланге

Керівник Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні
м. Київ, лютий 2007 р.

© ПРЕДСТАВНИЦТВО ФОНДУ КОНРАДА АДЕНАУЕРА
В УКРАЇНІ, 2007

ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
01021 Київ
вул. ШОВКОВИЧНА, 10 кв. 4
WWW.KAS.DE/UKRAINE
OFFICE@ADENAUER.KIEV.UA

ЗА ЯКОЮ КОНСТИТУЦІЄЮ ЖИТИМЕ УКРАЇНА В 2007 РОЦІ?

**АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД ЗА МАТЕРІАЛАМИ ТА МОТИВАМИ
КРУГЛОГО СТОЛУ ІНСТИТУТУ ПОЛІТИКИ**

ОЛЕКСАНДР ДЕРГАЧОВ



Олександр ДЕРГАЧОВ
політолог, провідний науковий співробітник Інституту
політичних та етнонаціональних досліджень НАНУ

СЕРІЯ «ПОЛІТИЧНА ОСВІТА»
ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
WWW.KAS.DE/UKRAINE

ЗА ЯКОЮ КОНСТИТУЦІЄЮ ЖИТИМЕ УКРАЇНА В 2007 РОЦІ?

Питання про Основний Закон вже протягом трьох років перебуває у центрі суспільних дискусій та політичної боротьби. Старт цьому процесу дала чинна на той час влада, яка шукала можливостей «обійти» Конституцію і переобрати президента Леоніда Кучму на третій термін. Потім, за логікою боротьби за владу набуло актуальності питання перерозподілу владних повноважень і відповідності до змін у конфігурації та співвідношенні політичних сил. Ця логіка переважно діє й після парламентських виборів 2006 року. Стрімке зростання уваги до Конституції пояснюється тим, що за умов посилення конкуренції велика політика вийшла з тіні, а в арсеналі провідних політиків закономірно з'явилися правові аргументи. Проте, на практиці переважно спостерігається не стільки готовність дотримуватися правових норм, скільки налаштованість на їх пристосування для обслуговування власних інтересів. Питання політичної реформи, конституційний процес дедалі більше перетворюються на поле та інструмент боротьби за владу.

РОЛЬ КОНСТИТУЦІЇ В ПЕРЕХІДНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Те, що відбувається в Україні має ознаки конституційної кризи. Водночас, це може розглядатися як прояв політичного розвитку. Роль Конституції в перехідному суспільстві є особливою. Конституції, близькі за структурою та змістом, по-різному «працюють» за різних суспільно-політичних умов. Впровадження сучасних Конституцій в молодих незалежних державах має частково штучний характер. За формою широко використовуються зразки усталених правових демократій. Але за відсутності розвинутого громадянського суспільства і загальнонаціонального консенсусу з принципових питань розвитку, ефективність імпортованої Конституції виявляється не більшою, ніж експортованої демократії. Така базова функція Конституції як обмеження влади, створення перепони проти її свавілля, виконується формально. Організація влади, її структурування, є предметом довільного конструювання в умовах сильних авторитарних режимів і предметом політичної боротьби у випадках загострення конкуренції. Конституція не працює належним чином як основа правової системи держави, вона є скоріше атрибутом, ніж інструментом державотворення. В більшості випадків вона є способом фіксації політичних реалій, а не чинником суспільно-політичного розвитку.

Практика перехідних країн наочно демонструє закономірність: миттєвий результат досягається у формуванні інституту президентства. Як правило виникає суперпрезидентська форма правління, коли глава держави посідає позицію над гілками влади і де-факто підпорядковує їх собі. Частково це прописується в Конституціях, значною мірою встановлюється на практиці. Півкроку вперед, – це формування виконавчої влади, яка не є лише інструментом для реалізації політики президента і набуває власної суб'єктності. Проте реально, складається потужна виконавча гілка, яка домінує над іншими і в межах якої уряд не є контрольованим з боку законодавчої влади, а президент взагалі має свободу рук у використанні владних механізмів. Реальне просування до збалансованої прозорої влади потребує не тільки вдосконалення конструкції владного механізму, а й нової якості його користувачів.

Безумовно не випадково в усіх пострадянських державах (крім країн Балтії, що показово) була обрана і утвердилася президентська форма правління при особливо великих повноваженнях президентів. Перехід до розповсюдженої в Європі парламентської республіки виглядає способом і, водночас, вірної ознакою демократизації. Однак, слід мати на увазі, що ставка на парламентську республіку не може вважатися ані панацеєю, ані хоча б гарантовано кращим варіантом. Така форма правління, разом з пропорційною виборчою системою, загалом надає кращі можливості для представництва різних суспільних та політичних сил. Це безумовно важливо для України з її проблемами неконсолідованості та політичної розпорошеності. Водночас, радикально зростає значення розвиненості партій та партійної системи, політичної культури та інститутів громадянського суспільства. Наявна низька толерантність та взаємна довіра основних політичних гравців. Характер розбіжностей в баченні майбутнього країни і баланс сил, які є виразниками різних підходів до такого важливого і складного предмету, не дозволяють розраховувати не тільки на досягнення практичного порозуміння, а й на теоретичну можливість створення життєздатної гібридної моделі. При цьому питання національної консолідації та пов'язані з нею є не тільки предметом та полем, а й ресурсом та інструментом боротьби, чи навіть основою існування окремих політичних сил. Без цього не працюватиме належним чином консенсусна демократія. Особливо високі вимоги

така система формування та організації влади висуває перед депутатським корпусом і парламентом.

Становлення парламентаризму є якісним зрушенням в розвитку системи влади. Він потребує дійсного плюралізму та змагальності в політичному процесі, утвердження засад демократії. Досягнення певної рівноваги між виконавчою та законодавчою гілками влади, тим не менш, не забезпечує оптимального функціонування владної системи в цілому. Як свідчить досвід десятків країн, найскладнішим у розвитку владних інститутів є формування самостійної дієздатної судової гілки влади. Сама її природа передбачає наявність високої правової культури та розвинених інституцій громадянського суспільства. Для нових незалежних держав розвиток судової системи становить особливу складність. Цей процес як правило свідомо гальмується на урядовому та парламентському рівні, адже розглядається як такий, що обмежує свободу дій інших гілок влади. Влада органічно не орієнтована на системне вдосконалення власної структури. До цього процесу має долучитися громадськість та експертне середовище. і потребує допомоги в цьому важливому питанні з боку суспільства.

На фоні домінуючого на пострадянському просторі брутального маніпулювання конституціями, в Україні навколо Основного Закону розгортаються події іншої якості. Вони ще далекі від європейських і в черговій доповіді моніторингового комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи закономірно констатується, що «внаслідок введення нової політичної системи Україна піддалася тривалому конфліктному розподілу влади» і що «статус політичної реформи досі залишився під сумнівом». Водночас, країна вже відійшла від посткомуністичного авторитаризму; політичний плюралізм цілком утвердився і жодна політична сила не може діяти ігноруючи інших. Ми перебуваємо на стадії, коли на порядку денному забезпечення повноцінної участі суспільства у вирішенні принципово важливих питань устрою влади.

КОЛИ ПОЛІТИЧНІ ІНТЕРЕСИ НЕ ДОРІВНЮЮТЬ СУСПІЛЬНИМ...

Свідчення домінування політичних чинників у конституційному процесі є наочними. В політичній практиці переважає прагнення не ефективності відповідальної влади, а розширення її масштабів і мінімізації підконтрольності. Досі ми не маємо переконливих доказів того, що досконала Конституція є дійсним пріоритетом влади. Ретроспективний аналіз конституційного процесу свідчить про зворотне. Країна довгий час жила за старою і лише частково зміненою Конституцією, реально непридатною для захисту інтересів громадян. Конституційний договір, спосіб ухвалення чинної Конституції, спроба її змінити шляхом референдуму, обставини внесення змін у 2004 р., – всі ці події насичені боротьбою за владу. Конституція 1996 р. ухвалювалася в умовах значної політичної напруги і містила певні недоліки. Суттєві можливості вдосконалення конституційного устрою і, передовсім, організації влади полягали в ухваленні низки Конституційних законів. Проте, їх ухвалення гальмувалося так само з політичних міркувань. Закономірно, що цей етап законотворчості став наприкінці 2006 року осередком політичного протистояння.

Наразі дискусії щодо Конституції за змістом концентруються на інтересах політичної верхівки. Тракткування Конституції є надто довільним, амплітуда суджень щодо змісту її окремих положень, є дуже широкою. Одне з пояснень такого стану справ полягає у політизації експертного середовища, в обмеженості

попиту на незаангажовану оцінку. Виокремити голоси тих, хто артикулює інтереси суспільства в цілому, стає дедалі важче. Симптоматично, що переважна більшість засобів масової інформації теж воліє тиражувати позиції представників конкуруючих таборів, описувати інтригу боротьби, а не сутність питання.

Соціальна атмосфера конституційного процесу так само має виразну специфіку. Права особистості в Конституції забезпечуються умовно. Декларативність відповідних статей формує специфічне ставлення до Конституції. Таке ставлення є складовою примітивної правової та політичної культури. У найбільш оптимістичній інтерпретації маємо ситуацію політичного авансування, – перетворення України у перспективі у «демократичну, соціальну, правову державу», як це зазначено в Ст. 1. Конституції України. Звичайно у 2007 р. маємо якісно іншу ситуацію і участь громадян у гіпотетичному новому конституційному референдумі буде набагато більш свідомою. Проте, суперечки навколо Конституції (так само, як і навколо суспільно значущих законів) переважно розцінюються і розцінюватимуться як прояв чвар у владній верхівці.

Досконалих Конституцій не існує і об'єктивно не може існувати хоча б тому, що сфера її застосування постійно змінюється. Ефективність Конституцій виявляється через якісну політичну практику. Європейські зразки консолідованих демократій свідчать, що висока політична культура, відповідальність та конструктивна налаштованість основних політичних гравців, так само, як і консолідованість суспільства, наявність консенсусу щодо фундаментальних національних інтересів, дозволяють владі компенсувати вади правової системи. За українських умов передовсім даються взнаки не конструктивні потенції, а вади Конституції. Таким чином, рівень готовності українського політикуму до вдосконалення Основного Закону і моделі такого вдосконалення доцільно спеціально дослідити.

Важко стверджувати, що проявляються такі позитивні риси зміненої Конституції, як спрямованість на розвиток парламентаризму. Пригніченими залишаються контрольні функції Верховної Ради. Більш наочною стала недосконалість організації роботи вищого законодавчого та представницького органу, його внутрішня недемократичність. Уряд так саме не демонструє здатності до колегіальної та прозорої роботи. В цілому Конституція і в новій редакції не почала працювати більш повноцінно. Знижена роль права залишається характерною рисою політичного життя країни. В практиці урядування дедалі ширше застосовуються суто бюрократичні важелі, ручне управління. Не існує жодних гарантій того, що домінування уряду сприятиме балансу між централізацією та децентралізацією. Те саме стосується й перспектив реальної підвищення ролі судової влади, забезпечення її здатності виконувати належні політичні та суспільні функції.

Принцип верховенства права, який є ключовим для демократичного устрою, залишається найменш забезпеченим. Передовсім дається взнаки нерозвиненість правової культури на рівні політичної еліти та державних службовців. Складною є ситуація з якістю представництва інтересів громадян, головню, – з рівнем розвитку політичних партій. В країні ще не створена стабільна, соціально укорінена партійна система, здатна артикулювати і узагальнювати суспільні інтереси. Рівень довіри до партій є низьким. Значну роль в політичному житті відіграють партії, які не мають органічного зв'язку з виборцями і представляють інтереси кланів. Так само, потребує значного подальшого розвитку мережа громадських організацій, асоціацій, груп за інтересами здатних взаємодіяти і виступати посередником між суспільством і політичною системою. Окремою специфічною проблемою є реалістичність політичного вибору, тобто можливість долучитися до підтримки та здійснення конкретно працюючого соціально-економічного та політичного проекту. Без цих складових парламентарська республіка не зможе виявити своїх позитивних якостей і не гарантує проти надмірної концентрації влади та її безконтрольності.

Аби формування влади шляхом волевиявлення громадян гарантувало позитивні наслідки для них самих, потрібні якісні альтернативи і підготовлені виборці. Конкретніше, – країна має мати розвинені відповідальні, внутрішньо демократичні партії та структуровану за політичними уподобаннями і свідому спільноту громадян. Країні, аби ефективно використовувати механізми влади, потрібна сучасна політична культура, яка б забезпечила постійне оновлення політичної еліти, дозволяла делегувати до влади тих, хто пройшов громадянський відбір ще до виборів. В країні має запрацювати в повному обсязі механізм політичної відповідальності та легітимізації влади. Аби мати можливість діяти ефективно, владі недостатньо юридично закріпити свій статус. Суспільна легітимація влади потребує її успішності, наявності переконливих позитивних результатів її діяльності. Важливе значення має зміст цієї діяльності, отже, – наявність консенсусу щодо стратегічних питань національного розвитку. На рівень підтримки влади дедалі більше впливає стиль урядування, зокрема прозорість, готовність до діалогу з громадськістю.

Події останніх місяців переконують, що український політикум не готовий до використання складних конституційних конструкцій, до яких належить гібридна парламентсько-президентська республіка. Це особливо виявляється у випадку, коли парламентська більшість та президент належать до різних політичних таборів. Водночас, слід зазначити, що й випадку порозуміння між гілками влади та основними владними інституціями, існував би серйозний ризик зростання їх безконтрольності, замкненості, тобто повернення деяких негативних рис суперпрезидентської республіки.

ЧИ ВАРТО СПОДІВАТИСЯ НА КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД?

Ті самі вади політичної еліти, які призводять до розгортання конституційної кризи, обмежують можливості її врегулювання. Важливим чинником, від якого залежатимуть перспективи конституційного процесу, є якість роботи, дієздатність, рівень незалежності Конституційного Суду. Його сучасний склад формувалася під сильним впливом політичних колізій. Офіційні суб'єкти цього процесу цілеспрямовано піклувалися про представництво власних інтересів. Повної мірою давалися взнаки суперечки між Президентом і Верховною Радою. Крім того, значну роль відігравали тіньові гравці, які зберігають особистий вплив на окремих суддів. В багатьох випадках до уваги бралася не професійна підготовка, а політична орієнтація кандидатів. На легітимності Конституційного Суду є «пляма», внаслідок зміни процедури приведення до присяги нових суддів. Очевидними є політичні мотиви ухвалення Верховною Радою рішення, що суттєво обмежує сферу компетенції цього органу. Чергові спроби внести зміни у Закон про Конституційний Суд свідчать про те, що окремі політичні сили взагалі почувають себе некомфортно за умов існування незалежного органу, здатного підтримувати рамки законотворчості та безпосереднього використання влади.

Правовий та політичний тиск на Конституційний Суд, так само як і звернень та усних апеляцій до нього, – ознаки сучасного суперечливого етапу політичного розвитку країни. Деполітизована і безперешкодна діяльність Конституційного Суду наразі уявляється недосяжною. Конституційний Суд має відновити своє право оцінювати конституційність законів про внесення змін до Конституції, які набули чинності. Проте, рішення Конституційного Суду щодо змін до Конституції, на думку багатьох фахівців не будуть чисто правовими. Значною мірою вони буде формуватися під тиском об'єктивних політичних обставин і суб'єктивних політичних впливів. Конфлікт між президентом та урядовою коаліцією

безпосередньо позначається на роботі цього органу. При цьому відповідальність перевершує наявний потенціал його повноважень і, тим більше, політичну вагу.

О Н О В Л Е Н А К О Н С Т И Т У Ц І Я : Т Е Н Д Е Р Н А А В Т О Р С Т В О

Існує загроза неконструктивної конкуренції Президента та Верховної Ради щодо продовження конституційної реформи. Мало сумніву є в тому, що й конституційна більшість у Верховній Раді яка б могла процедурно забезпечити продовження реформування Основного Закону, наразі може бути сформована виключно в суто кон'юнктурному ключі. Існуюче співвідношення політичних сил та їх якісні характеристики переконують, що принаймні до нових виборів зміни до Конституції можуть бути тільки результатом прагматичних домовленостей, коли прораховуються головно короткотермінові політичні інтереси домінуючих акторів. Сьогодні це Віктор Ющенко, Юлія Тимошенко та Віктор Янукович. Узгодження позицій всіх трьох уявляється неймовірною. Проте й війна всіх проти всіх так само буде хоча й створюватиме загальний фон, але не буде постійним станом. Прогнозувати подальший розвиток подій можна виходячи з того, хто з цих політиків виявить більшу далекоглядність, здатність підпорядкувати тактику стратегії і як вони зможуть працювати в парі. Важливу роль відіграватиме й динаміка політичного потенціалу відповідних політичних сил.

Тандем Ющенко – Тимошенко. Нездійсненність цього варіанту наразі пояснюється двома причинами, при цьому кожна з них є достатньою. Перша, – це брак взаємної довіри, нездатність ефективно співпрацювати і успішно конкурувати з опозицією. Друга, – неможливість виконання президентом базової умови співпраці, – розпуску Верховної Ради і призначення дострокових виборів. Проте, мірою наближення до рубежу 2009-2011 рр. доведеться дедалі ретельніше рахувати електоральний потенціал і ціну чергової поразки. Якщо жодному з них не вдасться порозумітися з Януковичем, вони в чергове сприймуть його як спільну загрозу. Для цього тандему оптимальною буде чинна конфігурація владних повноважень, за яких Тимошенко стане повновладним прем'єром. Єдине, що важко собі уявити, що вона знов підтримає Ющенка у 2009-му і чекатиме свого часу ще півтора роки. Існує й ще одна вагома обставина: мобілізувати колишній помаранчевий електорат знов на підтримку Віктора Ющенка навряд чи буде можливо.

Тандем Ющенко – Янукович. Де-факто він вже існує, адже конкурентна взаємодія між двома вищими державними керівниками розгортається й без стратегічних домовленостей. Досить прозорими є й умови його збереження. Це вже не «широка коаліція», як кілька місяців тому, а згода президента на обмеження повноважень і реального впливи на державну політику, примирення з новими політичними реаліями. Це відкриває перспективу переобрання на другий термін, але, – Верховною Радою, а отже й відповідних додаткових змін до Конституції. Цей варіант містить велику спокусу, – спробувати запевнити суспільства, що розкол подолано, консенсусу досягнуто, стабільність гарантована. Можна знайти й чимало прихильників класичної парламентської республіки. Але чи буде це сприйнято «Нашою Україною», і, головне, чи піде на такий варіант БЮТ, адже йому залишиться тільки сподіватися на гучну перемогу у 2011 році.

Тандем Янукович – Тимошенко не обіцяє стратегічної взаємодії, адже він складається з двох лідерів з максимальними амбіціями. Але він може відіграти значну роль у створенні нового формату політичної конкуренції. Тактично їх об'єднує прагнення розчистити електоральне поле і встановити домінування своїх політичних сил. Але місця в парламенті поділити легше, ніж посади у саму владу між двома лідерами. Зауважимо категорично, – вигадати таку Конституцію,

яка б забезпечила конструктивну взаємодію цих двох лідерів на головних державних посадах неможливо. Хіба що вони як для себе утвердять закони про Кабмін та про опозицію та, до того ж впорядкують бізнесові інтереси.

Аби згадані амбітні політичні гравці знайшли можливості взаємодії, потрібен час і, скоріше за все, додатковий досвід. Тож у 2007 році текст української Конституції не зміниться. Проте, процеси, що вже розгортаються навколо неї вплинуть на її фактичну роль, знизять рівень її легітимності. Активна підготовка до її вдосконалення, так само як і вимушена активність Конституційного Суду щодо попередніх та нових змін та доповнень, створюватиме атмосферу її тимчасовості, неусталеності. Багатоманітність шляхів та варіантів вдосконалення призведе до того, що оформлюватиметься ще одна лінія розколу політикуму, а частково й електорату. Очікуваний вердикт Конституційного Суду, скоріше за все, не дасть чіткої відповіді на поставлені перед ним питання і не розв'яже політичного конфлікту. Його рішення будуть так само по-різному трактуватися як трактуються конституційні положення. За цих умов продовжуватиметься бюрократична війна, чисельні перемоги в якій, так тішать лідерів антикризової коаліції. Такий стан справ зберігає простір для ручного управління, довільного розширення або узурпації повноважень і тіньової політики. Це ж утруднює демократичний контроль за діями влади, підвищує комфортність урядування. І все це дорівнює поглибленню кризи, загостренню питання про дійсну політичну реформу.

Президент Віктор Ющенко, висувачи ідею нової системної конституційної реформи, розробки нової редакції Основного Закону, фактично єдиний виходить за рамки боротьби за повноваження. Дещо парадоксальним чином, послаблення його політичних позицій сприяє більшій довірі до його підходу до вдосконалення Конституції. Адже виглядає на те, що він це робить не для себе. Очевидно, що єдиною можливістю уникнути впливу політичної кон'юнктури є створення єдиної представницької конституційної комісії. Так само доцільно, паралельно з відпрацюванням та обговоренням нових конституційних положень, розглянути питання скликання після чергових парламентських виборів Конституційної Асамблеї. А доти доцільно зосередитися на використанні позитивного потенціалу чинної Конституції, та взагалі на формуванні традиції жити за Конституцією.



Konrad
Adenauer
Stiftung

ПОПЕРЕДНІ ВИДАННЯ:

1. РОЗВИТОК ПАРТІЙНИХ СИСТЕМ
У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЄС

KAS POLICY PAPER

ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
ПРЕДСТАВНИЦТВО В УКРАЇНІ