

Дискусія про конституційну реформу: консолідація української демократії і роль громадянського суспільства

Добірка «Виступи на конференції» пропонує аутентичні витяги з виступів, що прозвучали 5 березня 2008 року в Києві під час міжнародної конференції «Конституційна реформа та консолідована демократія». Ця конференція, що була спільно організована Фондом Конрада Аденауера, Лабораторію законодавчих ініціатив і Радою Європи, є частиною серії заходів на тему «Конституційна реформа», запланованих на 2008 рік.



Ігор Когут, голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив:

...Звичайно, ключовими учасниками дискусії щодо розвитку конституційного процесу є влада та опозиція, однак в цьому контексті слід не забувати й про громадянське суспільство. Складається таке враження, що з 2004 року в лексиконі політиків та державних діячів це словосполучення звучить все менше і менше. Й все рідше про громадянське суспільство згадують під час останніх дискусій, зокрема, стосовно формування Національної конституційної ради. Я вважаю, що українське громадянське суспільство є абсолютно недореєстрованим у цьому органі, як і у всьому нинішньому конституційному процесі загалом. Власне через це ми й створили Громадянський конституційний комітет, через який намагаємося впливати на конституційну дискусію.

“

” Конституційна реформа та конституційний процес, очевидно, стануть лейтмотивом 2008 року. Якщо говорити про конституційну реформу в контексті процесу консолідації демократії, то слід наголосити на тому, що ці зміни повинні мати на меті, перш за все, розумне обмеження гілок влади для того, щоб вони працювали узгоджено, а також для того, щоб державний і політичний процеси рухалися вперед, прогресували.

Фонд Конрада Аденауера

**ПРЕДСТАВНИЦТВО
В УКРАЇНІ**

НІКО ЛАНГЕ

Квітень 2008



*Ніко Ланге, керівник Представництва
Фонду Конрада Аденауера в Україні*

ституційній лояльності, що базується на цьому сприйнятті. Лояльність до нової чи зміненої конституції буде значною мірою залежати від процедур впровадження конституційної реформи, і в цьому мають взяти участь всі головні дійові особи від політичних та громадянських кіл.

“

” Дебати про зміни до української конституції, про процедуру їхнього внесення, а також про громадську і суспільну участь в цих процесах належать, на мою думку, до найважливіших тем 2008 року. Під час нинішніх дискусій на цю тему особисто мені пригадуються події американської революції та конституційний процес, що тоді мав місце у Сполучених Штатах. Документ з назвою «federal papers», який виник на хвилях тієї революції, є одним із найбільш захоплюючих документів, які мені відомі. З одного боку, це теоретично добре обґрунтована дискусія про конституційний устрій, доповнена роздумами, що базуються на усій історії політичної думки. З іншого боку, «federal papers» є також політичним аргументом в межах інтенсивних політичних дебатів і запеклої політичної боротьби. Думаю, як не було ідеальних рішень тоді в 1787 році, так не буде їх і зараз в Україні. Завжди необхідним є пошук компромісу. Й вирішальне значення має той факт, що всі зацікавлені дійові особи повинні взяти участь в цьому компромісі.

Дуже позитивним фактором була би поява в Україні публічного видання чи організації, які б докладно оприлюднили сутність конституційних змін, що готуються, й спровокували б цим широку громадську дискусію реформи Основного Закону. Солідні конституції не розробляються в потаємних кімнатах. Проблема України не в тексті конституції, а в її сприйнятті та кон-

Фонд Конрада Аденауера

**ПРЕДСТАВНИЦТВО
В УКРАЇНІ**

НІКО ЛАНГЕ

Квітень 2008



Юта Гюцков, керівник відділу НУО та громадянського суспільства Секретаріату Ради Європи:

” Роль громадянського суспільства в розвинутій демократії є надзвичайно великою. Участь громадян в політичному житті не має обмежуватися лише участю у виборах. Громадяни також мають брати участь у публічних дебатах щодо найважливіших суспільно-політичних питань. Також участь громадян передбачає створення їхніх асоціацій задля захисту інтересів та сприянню діяльності, що має на меті участь у політичних процесах. Неурядові об'єднання як організована частина громадянського суспільства, відіграють в цьому контексті надзвичайно важливу роль, адже вони є зв'язком між індивідами та державою. Рада Європи докладает значних зусиль задля розбудови учасницької демократії, задля створення представницької демократії, яка б ґрунтувалася на виборах, що забезпечували б якнайширшу політичну участь громадян.

Яким чином Рада Європи працює з громадянським суспільством різних країн? Тут ми маємо два рівні співпраці. Перший – це штаб-квартира у Старсбурзі. З 1952 року Рада Європи надає можливість міжнародним неурядовим організаціям набувати спеціального статусу, що дозволяє вибудовувати близькі відносини з Радою Європи. На сьогодні більш ніж 400 міжнародних громадянських організацій користуються цим «учасницьким статусом». Завдяки такому механізму співпраці НУО мають можливість брати участь у виробленні політи-

ки Ради Європи. Громадські організації мають власне представництво в комітетах, які працюють над підготовкою нових конвенцій Ради Європи. Однією з найсучасніших характеристик Ради Європи є те, що ці 400 неурядових організацій зі спеціальним статусом самоорганізувалися і створили Конференцію міжнародних неурядових організацій Ради Європи. Це дозволило громадянським організаціям увійти в політичний діалог з представниками урядів, парламентів а також місцевих влад, які проводять регулярні зустрічі з Радою Європи. Другим рівнем підтримки громадянського суспільства Радою Європи є її робота по підсиленню плюралістичної демократії в усіх країнах-членах. Тут ми фокусуємось на діалозі та взаємодії держави та громадянського суспільства.

“

Фонд Конрада Аденауера

**ПРЕДСТАВНИЦТВО
В УКРАЇНІ**

НІКО ЛАНГЕ

Квітень 2008



Володимир Шаповал, голова Центральної виборчої комісії України, суддя Конституційного суду України у відставці, доктор юридичних наук, професор:

”Говорячи про конституційну реформу необхідно визначити кілька констант. Перша полягає в тому, що потреба системного реформування конституції є нагальною. На це є багато причин, і передусім, політичних, як, наприклад, невміння застосовувати та виконувати Основний Закон. Константою є й те, що конституційні зміни 2004 року були невдалими. Юридично це була профанація, а політично – знуцання. Третя константа – попередній досвід нашого конституційного творення. Його також не можна назвати ідеальним. Я з великим скепсисом сприймаю тези про те, що в нас нібито «найпрогресивніша в Європі конституція». Очевидно, що це не так. Конституція 1996 року мала характер своєрідного симбіозу нового і радянського. То була конституція першого пострадянського розвитку України. Зараз, сподіваюсь, ми просунулися далі, й те, що було раніше має потроху відходити. Як суддя Конституційного суду у відставці, можу засвідчити, що зустрічав багато положень у діючій конституції, які суперечать одне одному. Це викликало проблеми в тлумаченні і застосуванні норм Основного Закону, що деякі політики використовували на свою користь. Константою є і те, що в нас за роки незалежності простежується динаміка суспільно-політичних змін, які свідчать про те, що і сьогодні ми перебуваємо в перехідному періоді. Він буде закінчений лише тоді, коли можна бути реально говорити

про існування в Україні громадянського суспільства. Доки партії є політичними клубами за інтересами і створюються як проекти під конкретні вибори, доти в нас існуватимуть проблеми із упродовженням усталених моделей, як то парламентська чи президентська республіка.

Коли ми намагаємося щось робити, писати чи обговорювати, необхідно враховувати ці константи. Мене особисто дивує дискусія в Україні про те, що і як необхідно втілювати. Говорять про те, що раніше в нас була президентсько-парламентська республіка, а зараз відбулася трансформація в парламентсько-президентську республіку, хоча невідомо, де чітка межа. Така умовність дуже заважає при розгляді конкретних речей. Важко оцінити ситуацію, коли з розумним виразом обличчя говорять про парламентську республіку без президента. Де приклади? Це просто прихована радянська модель, яка далеко не є парламентською. Говорять про те, що не можна приймати нову конституцію. А чому ж тоді не враховують світовий досвід? Існують юридичні максими: наступний закон скасовує попередній. Але найбільш принциповим є те, що як не було в нас в 1996 та 2004 роках тісного зв'язку між соціумом, заради якого, власне, вся ця конституційна нормотворчість і відбувається, та тими, хто розробляв та приймав конституцію, так його немає і зараз.

“

Фонд Конрада Аденауера

**ПРЕДСТАВНИЦТВО
В УКРАЇНІ**

НІКО ЛАНГЕ

Квітень 2008



Томас Маркерт, заступник секретаря Венеціанської комісії Ради Європи:

” Венеціанська комісія з середини дев'яностих років минулого століття є залученою до конституційного процесу в Україні. Нинішні проблеми, які виникли навколо теми зміни конституції, коротко можуть бути підсумовані наступним чином: українські політики прагнуть грати з конституційними правилами замість того, щоб грати за цими правилами. Конституція має виражати суспільний консенсус, а також консенсус між основними політичними силами держави. Саме тому головним завданням для України зараз є вироблення такого консенсусу. Говорячи безпосередньо про межі конституційної реформи, особисто б я порадив мати в даному питанні досить обмежений підхід. Українська конституція має певні положення, які, можливо, і не є найкращими в Європі, однак загалом відповідають європейським стандартам, як, наприклад, положення про основні права людини. Ці норми можуть і мають бути покращені, однак ніякої нагальної потреби робити це немає.

Слід зазначити, що в Україні існує потреба в проведенні реформ, які загалом не є конституційними, однак мають по своїй природі конституційний вимір. Перш за все, в даному контексті слід говорити про юридичну реформу. Ця реформа має бути зосереджена на виробленні механізмів задля створення нового законодавства та його імплементації. Конституційну реформу, ймовірно, доцільно проводити разом із

втіленням законодавчих зусиль в цій сфері. Те саме стосується питання децентралізації. Діюча конституція надає значно більше можливостей для децентралізації влади, ніж було втілено на даний момент. Тож у цій сфері також необхідно зосередити зусилля на прийнятті відповідних законів. Ще однією проблемною сферою є реформа прокуратури. Тут Венеціанська комісія пропонує скасування загального нагляду прокуратури, що може бути здійснено порівняно просто. Багато питань викликає і функціонування українських державних органів. Тут, справді, існує проблема, яка закладена в тексті конституції, а конкретно – в тих поправках, що були внесені в грудні 2004 року. На думку деяких експертів, ті поправки не були достатньо розроблені, на думку інших – вони були спрямовані на те, щоб не дозволити майбутньому президенту України ефективно керувати. Як наслідок Україна отримала досить дивне поєднання повноважень різних інституцій. В таких умовах уряду важко працювати стабільно та ефективно.

Серед сфер, які варто було б визначити як питання пріоритетної уваги при розробці нових змін, можна виділити норми, що регулюють порядок призначення та розпуску уряду. Ці норми, перш за все, повинні уможливити існування стабільного уряду. Крім того, чи не найважливішим є питання визначення та розподілу повноважень президента та уряду. Необхідно визначити чіткі критерії щодо того, який орган за що відповідає. Ці органи мають працювати разом і не блокувати один одного. Ще одним напрямком має стати виборча реформа, яка повинна мати наслідком відхід від чистої пропорційної системи. Також пріоритетом є забезпечення функціонування Верховної Ради. Не є нормальним демократичним явищем ситуація, за якої меншість депутатів перешкоджає функціонуванню всього парламенту. Це не питання конституційної реформи – воно стосується повноважень спікера, що мають базуватись на відповідних регламентно-процедурних нормах регулювання роботи парламенту. Тож в Україні має місце ряд проблем, які потребують нагального вирішення. Однак не слід будувати ілюзій щодо того, що їх можна вирішити лише внесенням змін до конституції.

”

Фонд Конрада Аденауера

**ПРЕДСТАВНИЦТВО
В УКРАЇНІ**

НІКО ЛАНГЕ

Квітень 2008



***Ігор Коліушко**, голова правління Центру політико-правових реформ:*

” Перше питання, яке слід задати в контексті дискусій щодо конституційної реформи: чи маємо ми на сьогодні конституційну кризу в Україні? Більшість фахівців і політиків кажуть, що проблема дійсно є, хоча наводять різні причини: порушення балансу стримувань та противаг між президентом, парламентом та урядом; недостатність конституційних ресурсів для проведення муніципальної реформи; проблеми функціонування Вищої ради юстиції та її повноважень; проблеми функціонування Конституційного суду; розширення повноважень прокуратури тощо. Що слід робити після констатації проблем? Необхідно проаналізувати, звідки вони виникають. Тут є принаймні 4 можливі передумови. Перша – недоліки в тексті конституції. Однак причиною цих проблем може бути й неправильна врегульованість законами тих питань, які можна врегульовувати в межах чинної конституції. Також причиною може бути і те, що політики не бажають виконувати норми Основного Закону – в такому випадку його зміни нічим не допоможуть. Якщо не виконується ця конституція, то ніхто не пояснить, чому буде виконуватися нова чи відредагована. Нарешті четвертою можливою передумовою є те, що якась політична сила прагне змінити конституційний лад, вважаючи, що нам буде краще жити за якимись іншими правилами. В такому випадку ця політична сила мала б це чітко задекларувати. Натомість у нас всі говорять про конституцію, президент оголо-

шує 2008 рік «роком конституції», але серйозного аналізу з відповідями на всі зазначені вище питання ніхто не дає. Ніхто не публікує матеріалів про те, як постійно виконується чи не виконується діючий Основний Закон. Немає відповідної дискусії і в наукових колах. Про недоліки конституції згадують лише вибірково. Це викликає підозри про те, чи не стануть зміни конституції інструментом в перерозподілі влади.

Виходячи з таких міркувань, лідери громадських аналітичних центрів об'єдналися в Громадянський конституційний комітет для того, щоб відстоювати право суспільства на участь в конституційній реформі. Відповідно до стандартів проведення подібних реформ у демократичних країнах ми запропонували наступну послідовність дій. В першу чергу, необхідно проаналізувати, які проблеми існують із Конституцією. Для цього ми розробили проект «Зелена книга конституційної реформи». Однак жодної предметної дискусії в суспільстві та в політикумі це не викликало. Після обговорення проблем мало б відбутися обговорення шляхів їхнього вирішення конституційною реформою. Але із заяв політиків виникає таке враження, що суспільству взагалі ніхто не надаватиме можливість обговорювати це. Говорять лише про те, що потрібно швидко за кілька місяців виходити на конституційний референдум. Це виглядає купівлею кота в мішку.

“

Фонд Конрада Аденауера

**ПРЕДСТАВНИЦТВО
В УКРАЇНІ**

НІКО ЛАНГЕ

Квітень 2008



Михайло Погребінський, директор Київського центру політичних досліджень і конфліктології:

” Українське законодавство та конституція чітко визначають механізм здійснення конституційної реформи. Але вищі посадові особи з цим не рахуються. Чомусь весь час обговорюються питання про те, яким чином вносити зміни до конституції чи яким чином приймати її новий варіант, однак немає обговорень про сутність змін. Люди, що працюють в робочій групі Національної конституційної ради, кажуть про те, що вони не знають, який варіант конституційних змін хоче Ющенко. Але насправді вони дуже добре це знають. Про наміри президента можна робити висновки на основі того, які законопроекти були внесені за ініціативи Ющенка у Верховну Раду. Не треба бути фахівцем з конституційного права, щоб зрозуміти, що президент хоче створити такі конституційні норми, які б давали йому можливість одноосібно правити в державі.

Зараз багато говорить про недоліки діючої конституції. Як людина, що була дотична до політичної реформи 2004 року, можу відзначити, що тоді ми очікували, що якщо повноваження і уряду, і президента, і парламенту будуть виписані таким чином, як вони виписані зараз, то сама система змушуватиме їх знаходити компроміс. Ми помилялися. Зараз очевидно, що ті протиріччя, які закладені в нинішній редакції Основного Закону (а протиріччя, до речі, є в будь-якій конституції), не примушують наших політиків знаходити компроміс. Жодного конституційного звичаю для по-

шуку компромісу не виробляється. Натомість зараз йдеться про вироблення нової конституції, яка б надала всю повноту влади одній з інституцій. А нова конституція означає перезаснування української державності. Саме конституція 1996 року заснувала визнану у світі українську державу і суспільство. Нинішні ж процеси навколо конституційної реформи є дуже небезпечними й можуть призвести до дегітимації нашої держави.

“

Фонд Конрада Аденауера

**ПРЕДСТАВНИЦТВО
В УКРАЇНІ**

НІКО ЛАНГЕ

Квітень 2008

Сергій Головатий, народний депутат



України, фракція Партії регіонів:

” Конституція 1996 року – це акт українського конституційного патріотизму. В 1997 році Венеціанська комісія сказала про те, що вона дійсно недосконала й має невідповідності європейським стандартам. Також були надані рекомендації щодо можливих змін. Але більш ніж за 10 років ані президент, ані народні депутати не взяли до уваги жодної з тих рекомендацій і не увійшли в легітимно передбачений орган для приведення акту 1996 року у відповідність з рекомендаціями Венеціанської комісії. В ході нашого розвитку виникало багато проектів зміни конституції. Але жоден з них не передбачав повного врахування тих рекомендацій.

Завжди при розгляді проектів конституційної реформи необхідно, перш за все, дивитися на зміст і межі пропонованих змін. Скажімо, можливий випадок, коли внаслідок реформи буде відбуватися якісно новий перехід – республіканська форма правління буде замінюватися на монархічну. В такому випадку ці зміни, які передбачатимуть вироблення нової конституції, треба затверджувати на всенародному референдумі. Так само слід робити при зміні незалежного статусу держав – наприклад, при входженні в союз з Росією чи при вступі в ЄС. Доцільність прийняття нової конституції у всіх інших випадках викликає питання.

Загалом, усі параметри конституційних змін в Україні визначені. Вони визначені висновками Венеціанської комісії, яких вже є не менше десятка – і стосовно розділу про права людини, і стосовно розділу про референдуми, і стосовно трикутника президент-парламент-уряд, і стосовно імперативного мандату, і стосовно прокуратури, і стосовно розділу про судову владу, і стосовно місцевого самоврядування та статусу державних адміністрацій тощо. Однак значних змін, що тягнули б за собою необхідність прийняття нової конституції, ці висновки не передбачають. Чинна конституція 1996 року виписана в кращих традиціях західної ліберальної ідеї. Тому головне зараз – не дати можливості зійти з вимог європейських стандартів, як за змістом конституції, так і за процедурою прийняття можливих змін.

“

Фонд Конрада Аденауера

**ПРЕДСТАВНИЦТВО
В УКРАЇНІ**

НІКО ЛАНГЕ

Квітень 2008



Сергій Рахманін, редактор відділу політики газети «Дзеркало тижня»:

” Під час дискусії про конституційну реформу в мене виникає питання: якщо є проблеми з виконанням та застосуванням конституції, до чого тут зміни? Де гарантії, що нова конституція буде виконуватися і застосовуватися? Я притримуюсь тієї точки зору, що ми жодним чином не можемо робити якісь висновки щодо якості конституції 1996 року з усіма внесеними змінами, тому що її ніхто ніколи не виконував. Основний Закон взагалі не слід чіпати бодай протягом 10 років. Після цього можна буде дослідити, що в ньому не так і що треба змінювати. Зараз же можна впевнено говорити про те, що всі політичні сили, які виступають за конституційну реформу, хочуть конституцію змінити, а не поліпшити. Якщо подивитись, як змінювалися погляди провідних політиків на конституційну реформу протягом останніх 3 років, стане зрозуміло, що кожен з них змінював свою точку зору принаймні кілька разів. Це ще один аргумент проти конституційних змін зараз. Мені байдуже, чий проект пройде – «сильна президентська влада» чи «сильна парламентська влада». Прихильники цих проектів не збираються поліпшувати конституцію. Для них конституційна реформа – виключно інструмент політичної боротьби за владу. Якби так сильно хотіли змінити конституцію, то перше, що зробили б – це ухвалили нормальний закон про ре-

ферендум. Інший момент – судова реформа як частина реформи конституційної. Подивіться, скільки у нас протягом останнього часу було скасовано, призупинено й знову відновлено нормативних актів. Очевидно, що нам не вистачає закону про нормативно-правові акти. Він би зняв половину причин нинішніх суперечок. Конституція визначає лише засадничі, принципові речі, вона не має містити пояснення з будь-якого приводу. Й Конституційний суд працює не для того, аби тлумачити кожну кому в конституції. Для цього має бути закон, який все ще не прийнятий.

Тому який би зараз проект не пройшов, він буде позбавлений тих противаг, які, безумовно, були в конституції 1996 року, при всіх її недоліках. Адже ця конституція була актом компромісу, а зараз ми компромісу не досягнемо, так як первинної доцільності в реформі немає. Крім того, які б зміни нині не ухвалили, за півроку знову постане питання про те, що ці зміни зовсім зіпсували Основний Закон і його знову необхідно змінювати. Питання конституційної реформи необхідно на певний час зняти з порядку денного й дуже добре обдумати кожний його аспект.

“

Фонд Конрада Аденауера

**ПРЕДСТАВНИЦТВО
В УКРАЇНІ**

НІКО ЛАНГЕ

Квітень 2008



Микола Козюбра, завідувач кафедри державно-правових дисциплін Національного університету «Кієво-Могилянська академія», суддя Конституційного Суду України у відставці:

” Я ніколи не вважав конституцію 1996 року верхом досконалості. Але після змін 2004 року я виступав досить категорично за те, щоб було подання до Конституційного суду щодо неконституційності тих змін. Цього не сталося. Взагалі, якщо говорити про процес конституційних змін, то він почався ще напередодні референдуму 2000 року. Впевнений, що таку серйозну справу не варто віддавати політикам, точка зору яких часто визначається, як-то кажуть, місцем сидіння, а якщо говорити точніше – належністю до тієї чи іншої фракції. Але я все ж погодився працювати над пропозицією голови держави щодо вдосконалення тексту конституції – врешті-решт я є професором державного вузу. Не можу сказати, що у групі, в якій мені довелося працювати, було якесь відкрите замовлення. Ми намагалися висловити в проєкті наше бачення. Однак замість того, щоб проводити широке громадське обговорення дискусійних моментів цього проєкту, зараз маємо дуже багато спекуляцій навколо запропонованих нами змін.

Слід сказати, що механізм внесення змін до конституції визначається межами конституційних перетворень. Прийняття нової конституції значно відрізняється від внесення змін до чинного Основного Закону. Як правило така можливість не фіксується в конституціях інших країн – задля стабільності чинних редакцій. Не вписаний цей механізм і в українській конституції, і як причетна людина можу засвідчити, що робилося це свідомо. Я не є прихильником прийняття нової конституції, і не тільки тому що потенціал діючої далеко не вичерпаний. Є й інші причини. Зараз ми не збираємось засновувати нову державу, не збираємось радикально змінювати політичний режим в державі й не вважаємо

конституцію 1996 року тимчасовим актом на перехідний період, який слід змінити постійним. Не відбулося і радикальних змін в економічному, політичному чи соціальному житті суспільства, які б зумовили необхідність вироблення нової конституції. Тому говорити про прийняття нової конституції немає підстав.

Залишається питання про зміни чинної редакції. Такі зміни можуть бути локальними чи системними. З власного досвіду можу сказати, що бажано було б внести саме системні зміни, які можуть бути охарактеризовані навіть як прийняття нової редакції Основного Закону, що передбачає внесення змін практично до всіх розділів. Процедура внесення таких змін досить чітко виписана в розділі XIII, й необхідно рухатися відповідно до цього розділу. Але існують значні сумніви щодо можливості здійснення зазначених процедур в нинішніх політичних умовах. Деякі політики, виходячи, очевидно, виключно з власних політичних міркувань, взагалі відмовляються працювати над конституційними змінами. Однак все одно потрібно спробувати дійти компромісу. Якщо це виявиться неможливим і якщо в цьому виникне реальна суспільна проблема, необхідно буде шукати інші варіанти. Говорячи відверто, сьогодні, на думку громадян, зміни до конституції не входять до першочергових завдань держави.

Чи можливий варіант прийняття конституційних змін на всеукраїнському референдумі? Приклади подібного механізму здійснення конституційної реформи є, але загалом це приклади з пострадянського простору – Росії, Казахстану. Я не прихильник референдуму як самостійного способу прийняття конституційних змін. Взагалі, в нинішніх умовах без залучення представницьких органів здійснення конституційної реформи викликає значні питання щодо її легітимності. Втім, ідея створення такого органу як конституційні установчі збори чи конституційна асамблея має право на існування. Однак втілена вона може бути лише за умови існування дієвого громадянського суспільства та широкого суспільного руху за конституційну реформу, який би змусив владу легітимізувати цей орган.

“

Фонд Конрада Аденауера

**ПРЕДСТАВНИЦТВО
В УКРАЇНІ**

НІКО ЛАНГЕ

Квітень 2008



Денис Ковриженко, експерт Лабораторії законодавчих ініціатив:

” Загалом вбачаються три механізми перегляду діючої редакції конституції. Перший – скасування тих змін, що були внесені 2004 році. Підстави для прийняття відповідного рішення Конституційним судом є. Але виникає питання про те, наскільки політично правильним буде таке рішення, враховуючи, що з часу тієї реформи пройшов вже значний відрізок часу й вже склалася певна система суспільних відносин. Крім того, сам по собі такий підхід не вирішує тих проблем, про які говорять в контексті діючого основного закону. В будь-якому випадку, в результаті такого розвитку ситуації постане питання чергового перегляду змісту конституції. Немає і гарантій того, що відновлення редакції конституції зразка 1996 року забезпечить її виконання в частині реалізації повноважень головних владних інституцій.

Другий варіант – внесення змін до конституції в порядку, визначеному розділом XIII Основного Закону. Зараз це найбільш припустимий спосіб, однак з політичних причин він фактично нереалістичний. Також слід зазначити, що внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу, вимагають проведення загальнонаціонального референдуму. Діючий закон про референдуми не відповідає ні діючій конституції, ні європейським стандартам, тому провести такий референдум фактично неможли-

во. Викликає багато сумнівів і можливість ухвалення закону про референдум, в якому буде передбачена можливість прийняття нової конституції за народної ініціативи чи матимуть місце інші подібні положення.

Нарешті третій спосіб – внесення змін або прийняття нової редакції конституції в позапарламентський спосіб. Йдеться про те, що у випадку, відхилення напрацювань Національної конституційної ради в парламенті, не виключається можливість затвердження конституційної реформи безпосередньо на всенародному референдумі. Такий спосіб також викликає багато запитань та потребує значного доопрацювання правової бази включно з внесенням відповідних змін до розділу XIII чинної конституції. Крім того, процедура здійснення конституційної реформи шляхом референдуму за народної ініціативи не є демократичною, оскільки народ фактично не має можливості вплинути на зміст конституційних положень, які він буде затверджувати на референдумі.

Якщо проаналізувати всі варіанти, то очікувати на те, що конституційні зміни таки будуть внесені й визнані суспільством та учасниками політичного процесу, не доводиться. Тому я доволі скептично ставлюся до можливості внесення змін до конституції, тим більше в 2008 році.

“

Фонд Конрада Аденауера

**ПРЕДСТАВНИЦТВО
В УКРАЇНІ**

НІКО ЛАНГЕ

Квітень 2008



Ігор Попов, голова Правління Комітету виборців України:

„Більшість експертів погоджуються з тим, що здійснити конституційну реформу у спосіб, передбачений діючою конституцією (шляхом консенсусу в парламенті), не видається можливим. У Верховній Раді можливі якісь ситуативні союзи, картельні змови, тактична співпраця, однак не стратегічний союз із стратегічним баченням змін до конституції. Тому такий варіант розглядається скоріше як фантастичний.

Сценарій, який не можна допустити – розробка проекту конституційних змін робочою групою президента, схвалення цього проекту Національною конституційною радою та затвердження на всеукраїнському референдумі прямої дії. Такий спосіб виглядає надто коротким і спрощеним. Якщо цей сценарій хтось надумає реалізувати, то українське громадянське суспільство має реагувати на такі дії дуже жорстко та категорично. Вихід з Конституційної ради Партії регіонів підтвердив те, що президент не зміг стати координатором в конституційному процесі.

Який сценарій можна допустити? Зараз рівень довіри до Верховної Ради занижений і наближається до нуля. Президент в умовах довіри кризи до парламенту не зміг перебрати на себе цю довіру й

об'єднати націю. Конституційний Суд втратив суспільну легітимність ще рік тому. Відповідно установча влада знаходиться у суспільства, й активна громадськість має допомогти народу реалізувати цю установчу владу. Я підтримую позицію Громадянського конституційного комітету щодо створення конституційної асамблеї та усіма подальшими кроками відповідно до законодавства, що стало б реалізацією кращої з гірших альтернатив в даних умовах. Тому громадськість має продовжувати активні дискусії щодо конституційного процесу, що слід прооводити не лише в столиці, а й в регіонах.

Врешті-решт, що ж реально можна очікувати далі. В майбутньому матимемо загострення політичної кризи, остаточний розпад діючої коаліції та відставку уряду Тимошенко. Будуть дострокові парламентські чи президентські вибори. Під час передвиборчої кампанії матимуть місце чергові спекуляції навколо теми конституційної реформи. Нарешті буде обрана одна з гілок влади, яка матиме старі повноваження, що лише продовжить політичну кризу. В умовах такої кризи змінювати конституцію не можна. Тому частиною нової угоди про перемир'я має стати не текст конституційних змін - це занадто складно, - а рішення щодо способу ухвалення конституційних змін або ж щодо мораторію на такі зміни.

“

Фонд Конрада Аденауера

**ПРЕДСТАВНИЦТВО
В УКРАЇНІ**

НІКО ЛАНГЕ

Квітень 2008



Олесь Доній, народний депутат України, фракція «Наша Україна – Народна Самооборона»:

” В нинішніх українських умовах проведення референдумів взагалі викликає багато сумнівів. Я вважаю, що на певний час дійсно бажано було б ввести мораторій на їхнє проведення. В умовах бікультурності української нації, яка на жаль, співпадає з регіональним поділом, будь який референдум сприяє нарощуванню конфронтації в Україні. В цьому контексті перебуває і питання конституції, і НАТО, і мовне питання. Тому варто виходити з того, що політична еліта має шукати компроміси, а єдиним майданчиком для такого пошуку має бути парламент.

Якщо ж говорити про сутність можливих конституційних змін, то мова йде про мінімум таких змін. Насправді для того, щоб не відбувалось протистояння всередині виконавчої влади, достатньо зробити «косметичний ремонт». Наприклад, слід прибрати можливість формування уряду двома центрами впливу. Такий центр має бути один. Аналогічна ситуація з питанням голів обласних та районних державних адміністрацій. Зараз не працює схема, за якою їх пропонує Кабінет Міністрів, а затверджує президент. Особливо, якщо президент та прем'єр-міністр належать до різних політичних сил. Це також варто змінити – виконавча вертикаль має бути єдиною. І таких змін, що загалом поліп-

шили б політичну ситуацію у державі, кілька, й ці зміни не такі значні. Політичні сили в парламенті цілком спроможні знайти спільну мову в парламенті задля їхнього втілення, тим більше з огляду на те, що небезпека від наступного президентства із змішаними повноваженнями, стосується всього політикуму, незалежно від того, хто переможе на президентських виборах. Тому компромісом може стати зменшення президентських повноважень, що усунуло б проблему подвійності виконавчої влади.

Ідея зі створенням Конституційної асамблеї виглядає доречною лише на перший погляд. Зацікавлені політики можуть використати її в неправильний спосіб. Тому єдине, що зараз можна зробити – це стояти на захисті законності.

“

Фонд Конрада Аденауера

**ПРЕДСТАВНИЦТВО
В УКРАЇНІ**

НІКО ЛАНГЕ

Квітень 2008



Юрій Мірошніченко, народний депутат України, фракція Партії регіонів:

” Що схиляє до думки про те, що конституцію необхідно змінювати? По-перше, це те, що в Україні не забезпечується реальне народовладдя. Конституція має багато декларативних прав і свобод, але немає тих процедур і механізмів, які б їх гарантували. Друга проблема – проблема двох центрів впливу на виконавчу владу. Хто б не був президентом та прем'єром – цей конфлікт завжди буде продовжуватись. Третя обставина – пригнобленість місцевого самоврядування. І рівень територіальної громади, і рівень регіону необхідно забезпечити більшими інструментами впливу на реалізацію місцевої політики.

Я прихильник того, щоб конституцію було змінено виключно у спосіб, передбачений чинною її редакцією. Сценарій можливого всенародного референдуму щодо зміни Основного Закону може призвести до того, що Україна матиме дві конституції. Так прихильник підходу до конституційної реформи, за яким конституцію слід змінювати виключно у відповідності з розділом XIII діючої конституції, навіть після референдуму наполягатимуть на тому, чинною залишається конституція 1996 року зі змінами, внесеними 2004 року. А ті, хто провів би через плебісцит нову редакцію Основного Закону, наполягатимуть на її правочинності. Це фактично призведе до

колапсу правової системи. Це - авантюра яка не може навіть розглядатися відповідальними людьми.

Сьогодні так склалася об'єктивна ситуація в українському суспільстві та політикумі, що сценарій внесення конституційних змін через референдум не пройде. Як не пройде пропозиція конституційних змін через парламент, адже він не має ніякої консолідуючої основи. Тому до президентських виборів навряд чи ми змінимо Основний Закон, і, як на мене, це добре. Не можна змінювати конституцію під якийсь конкретний, зручний для когось політичний момент.

“