
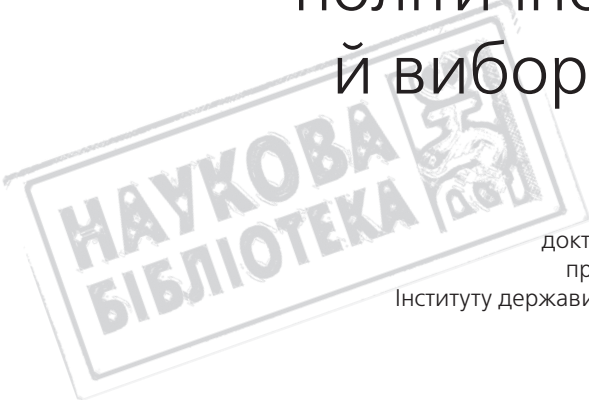


конституційного права, зокрема фундаментальна праця «Проблеми теорії конституційного права України».

На жаль, на практиці й дотепер недостатньо використовують гносеологічний і прогностичний потенціал теорії конституційного права. Це відповідним чином позначається на науковому обґрунтуванні нашої Конституції та стабільності її дії.

Я торкнувся лише деяких актуальних питань. Ідея полягає в тому, щоб зробити Конституцію України справді національною за змістом і цивілізаційною за формою, надійним гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, забезпечення прав і свобод громадян. Тож плідно попрацюймо в цьому напрямі. 

Конституційні засади політичної реформи й виборів в Україні



Олексій ЮЩИК,
доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
НАН України



29

Наголошується на негативній закономірності в політичній практиці незалежної України – деградації публічної влади кожної наступної каденції. Причину цього автор убачає в тій політичній системі, що породжує й живить неякісну олігархічно-бюрократичну владу. Аналізуються наслідки конституційних реформ, продукованих можновладцями впродовж останніх двадцяти років. Необхідним і актуальним оновленням України автор вважає таке, яке ґрунтується на науково-визначеній стратегії конституційного розвитку й враховує наявну суспільно-політичну ситуацію в країні та тенденції її розвитку не менш як на десятиліття вперед. Науковець доводить необхідність зміни старої парадигми «народ – влада – Конституція» на нову – «народ – Конституція – влада». Значущою ланкою в реалізації стратегії конституційного процесу є ухвалення нової редакції Конституції на референдумі.

Ключові слова: деградація публічної влади, конституційний процес, реформа політичної системи, Всеукраїнські установчі збори, легітимна стратегічна лінія реформ.

Конституционные основы политической реформы и выборов в Украине

Алексей ЮЩИК, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины

Отмечается отрицательная закономерность в политической практике независимой Украины – деградация публичной власти в каждую следующую каденцию. Причину этого автор усматривает в той политической системе, которая порождает и питает некачественную олигархически-бюрократическую власть. Анализируются последствия конституционных реформ, продуцируемых чиновниками на протяжении последних двадцати лет. Необходимым и актуальным обновлением Украины автор считает такое, которое основывается на научно-определенной стратегии конституционного развития и учитывает имеющуюся общественно-политическую ситуацию в стране и тенденции ее развития не менее чем на десятилетие вперед. Ученый доказывает необходимость изменения старой парадигмы «народ – власть – Конституция» на новую – «народ – Конституция – власть». Значимое звено в реализации стратегии конституционного процесса – принятие новой Конституции на референдуме.

Ключевые слова: деградация публичной власти, конституционный процесс, реформа политической системы, Всеукраинское учредительное собрание, легитимная стратегическая линия реформ.

Constitutional principles of political reform and elections in Ukraine

Oleksii YUSHCHYK, Doctor of Legal Sciences, Professor, leading scientific officer of V. M. Koretskyi Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

Negative consistency in political practice of independent Ukraine – degradation of public power of every next cadence is marked. The author sees the reason for it in the political system which generates and feeds the off-grade oligarchic bureaucratic power. The consequences of constitutional reforms, generated by the powerful people during the last twenty years, are analyzed. The author thinks that the necessary and important renewal of Ukraine should be based on scientifically grounded strategy of constitutional development and should take into account present social and political situation in the country and its development trend for no less than a decade forward. The research worker proves the necessity to change the old paradigm 'people – power – Constitution' to the new one – 'people – Constitution – power'. Meaningful element in realization of the strategy of the constitutional process is the adoption of a new edition of the Constitution at the referendum.

Keywords: degradation of public power, constitutional process, reform of political system, All-Ukrainian statutory meeting, legitimate strategic line of reforms.

З часу проголошення незалежності України в її політичній практиці досить певно виявилася одна *негативна закономірність*, а саме: якісне погіршення публічної влади кожної наступної каденції. Щоразу рейтинг довіри до кожного нового глави держави з десятків відсотків на початку його правління падає до кількох одиниць за два-три роки, а то й раніше. Про парламент годі вже й казати: сьогодні, без перебільшення, можна констатувати відсутність парламентаризму в Україні. Те саме стосується місцевого самоврядування.

Постає закономірне запитання: чому так стається, що громадяни країни знову й знову виявляються ошуканими тими політиками, яким вони довіряють владу, особливо після так званих майданів?

Очевидно, що причину стійкої деградації публічної влади слід шукати в тій *політичній системі*, яка породжує й живить неякісну олігархічно-бюрократичну владу. Однак така система, вочевидь, влаштовує тих, хто владарює, оскільки дає їм можливість безкарно наживатися на грабунку населення. Чи не тому кожна нова влада прагне переконати виборців, що вона краща за попередників, і водночас приховати справжню причину її деградації, відвертаючи увагу суспільства від ідеї реформування політичної системи та підмінюючи її фікцією «реформування» самої влади? Адже саме цим є, по суті, наміри щодо так званих децентралізації влади й адміністративно-територіальних змін в Україні; цій самій меті підпорядковані й ідеологічні кроки чинної влади.

Тому є закономірним, що в підсумку «конституційних реформ», які продукували можновладці впродовж останніх двадцяти років, Україна дістала: а) немічне громадянське суспільство; б) недолугу політичну систему; в) нікчемне законодавство й корумповану юридичну систему; г) відсутність бодай натяку на найближчі продуктивні зміни. Навпаки, за останній рік маємо суспільні втрати, що реально загрожують безпеці людини й країни, загрожують втратою національної державності.

На жаль, ставлення нинішніх керманичів до конституційного процесу фактично не відрізняється від ставлення до нього попередників. Про якусь *стратегію* конституційного розвитку країни вони взагалі не згадують. Мабуть, сучасній «політичній еліті» України не під силу відмовитися від спокусливої практики наживи й мотивованої нею корисливої тактики дій у конституційному процесі. Та й належних знань цій «еліті», схоже, бракує...

Що країні дасть нав'язувана владою «конституційна реформа» – якщо, звісно, ті зміни проголосують, – неважко передбачити: коли реформа не є необхідною, вона жодним чином не перетвориться на дійсність – це аксіома.

Яке конституційне оновлення є справді необхідним для України?

Загалом я відповів би так: *необхідним і актуальним є оновлення Конституції України, яке ґрунтується на науково визначеній стратегії конституційного розвитку й враховує наявну суспільно-політичну ситуацію в країні та тенденції її розвитку не менш як на десятиліття вперед.*

Визначити та реалізувати стратегічну й тактичну складові оновлення Конституції – головне завдання новітнього конституційного процесу. Не виконуючи його роками, українське суспільство втрачає дорогоцінний час, дедалі більше відстаючи у своєму розвитку від інших країн, зрештою, деградує й скочується на задвірки історії.

У чому полягає *стратегія* конституційного розвитку України, як її визначити? Очевидно, шляхом *критичного аналізу практики реалізації* Конституції. Восьмирічна практика реалізації цієї форми державної влади, що встановлена Конституцією 1996 року, давно переконала суспільство в *необхідності* змінити співвідношення статусів Президента й парламенту на користь останнього й перейти до *парламентсько-президентської форми правління*. Цю потребу розвитку парламентаризму суспільство однозначно підтвердило під час масових протестів 2004-го та 2013–2014 років. Проте змінити *належним чином* Конституцію ані тодішня влада, ані наступні виявилися неспроможними через корисливі «тактичні» мотиви, унаслідок чого зазначена потреба досі залишається актуальною.

Разом із тим із 2005-го по 2010 рік відбулася *практична* апробація в Україні парламентсько-президентської моделі. Ця практика засвідчила, з одного боку, неякісне конституційне визначення організації влади 2004 року, а з другого – нездатність наявної політичної системи реально впровадити парламентсько-президентську форму правління.

Тож окреслилася потреба продуманішого підходу до конституювання вказаної форми правління, що не обмежується змінами самого лише співвідношення статусів Президента, парламенту й уряду, а містить комплекс змін щодо організації та реалізації установчої влади народу, співвідношення державної влади та місцевого самоврядування тощо, тобто передбачає

здійснення глибокої **правової реформи** всіх без винятку державних і самоврядних інститутів, найперше парламенту як ключової ланки в парламентсько-президентській моделі влади.

Це, так би мовити, змістовий, матеріальний аспект стратегії.

Водночас означився й процесуальний аспект, а саме: необхідність забезпечити гарантію, незворотність конституційних змін, щоб виключити можливість контрреформи, реваншу, як це сталося щодо конституційних змін 2004 року. Отже, окреслилася потреба удосконалення самого конституційного процесу, переведення його на надійнішу основу.

Цими двома аспектами – матеріальним і процесуальним – визначається **стратегія сучасного конституційного процесу**.

Поряд із цим сферою реалізації стратегії, сферою, в якій наявні умови перетворюються на необхідну реальність, визначену стратегією, є **тактика**.

А оскільки в Україні зберігається «хвора» політична система, що породжує й живить неякісну владу (про що було сказано вище), то, очевидно, першим тактичним завданням має стати саме **реформа наявної політичної системи України**. Ця реформа має змінити три ключові політичні моменти, котрі підживлюють неякісну владу, а саме: 1) розмежувати, хоча б формально, владу й бізнес; 2) зменшити відчуження громадян від влади; 3) упорядкувати багатопартійність і стимулювати розвиток і відповідальність за владу партій як ідейно-політичних організацій.

Однак наскрізь корумпована чинна влада не стане виконувати жодне з цих завдань. Вона навіть не згадує про них, відволікаючи увагу суспільства на інше... Тому для вирішення цих питань потрібен якісно новий склад влади.

Розв'язати проблему нової влади легітимно можна лише одним шляхом: невідкладно провести справді демократичні вибори на основі нового законодавства. А для цього потрібно змінити Конституцію, що мають зробити не чинні Президент із парламентом, а народ шляхом референдуму, тобто та первинна установча влада, яка й довірила владу нинішнім главі держави й депутатам і яка за чинною Конституцією є визначальною силою щодо держави й самої Конституції. Стара парадигма «народ – влада – Конституція», в якій народ обирає владу, а та вже творить «під себе» Конституцію, має бути замінена на іншу: «народ – Конституція – влада», в якій народ сам визначає конституційний лад і під нього обирає владу, встановлюючи для неї «правила гри» й контролюючи їхнє виконання. Саме цю парадигму передбачає стаття 5 Конституції України, яка нині перекреслена її XIII розділом.

Водночас так буде реалізовано процесуальний аспект стратегії конституційного процесу, оскільки ухвалена референдумом нова редакція Конституції стане стабільнішою й непорушнішою основою правової системи.

Тож ухвалення нової редакції Конституції на референдумі стає **ключовою ланкою** в реалізації стратегії конституційного процесу, від якої залежить успішність політичної та правової реформ, а з ними – також реформування всіх інших сфер (економічної, фінансової, гуманітарної тощо).

Чому саме це ключова ланка? Бо лише шляхом конституційних змін можна системно, послідовно й виключно на правовій основі здійснити не лише кадрове оновлення, а й реформи публічної влади. Нова якість влади дасть змогу створити умови для розвитку політичної системи, що, у свою чергу, позитивно вплине на подальше зростання якості публічної влади. Таким чином буде розірване «зачароване коло», коли не-

зріла політична система продукувала погану владу, а ця влада консервувала незрілість політичної системи. Конституція, ухвалена на референдумі, дає можливість не тільки закріпити справді необхідну Україні на найближче десятиліття парламентсько-президентську форму правління й відповідні державні та самоврядні інститути, а й підтвердити адміністративно-територіальний устрій України як унітарної держави в межах чинних кордонів, збереження якого є для нашого суспільства стратегічно важливим. Самперед з огляду на суспільну й державну безпеку.

На яких конституційних засадах має ґрунтуватися політична реформа? Якщо коротко, вони такі:

1) інститут політичних партій закріплюється в першому розділі Конституції «Засади конституційного ладу»; 2) вибори до парламенту здійснюються за пропорційною системою з відкритими партійними списками; 3) до участі у виборах допускаються партії, утворені до призначення дати виборів; 4) скасовується «прохідний бар'єр» (або обмежується одним відсотком); 5) парламентські фракції утворюються на партійній основі, без обмеження кількісного складу; 6) обмежується набуття громадянським статусу народного депутата України (не більш ніж два строки підряд); 7) вибори до місцевих рад здійснюються за мажоритарною системою; 8) склад виборчих комісій усіх рівнів формується на позапартійній професійній основі, а партії беруть участь у роботі виборчих комісій через своїх представників – спостерігачів; 9) виборчі закони ухвалюються як органічні, кваліфікованою більшістю голосів депутатів і не підлягають змінанню менш як за півроку до оголошення виборів; 10) для здійснення установчої влади народом стосовно перегляду Конституції України та реалізації окремих установчих повноважень щодо інститутів Президента й парламенту утворюються Всеукраїнські установчі збори з числа депутатів від усіх рівнів рад відповідно до Конституції та органічного закону.

Послідовна реалізація цих конституційних засад дасть змогу здійснити комплексну політичну реформу й сформуванню якіснішої політичної системи, що ґрунтується на відповідальній багатопартійності, демократії та праві. А з нею постане можливість реалізувати широкомасштабну правову реформу: парламентську, адміністративну, судову, місцевого самоврядування, без якої дарма розраховувати на успішне здійснення всіх інших реформ, передусім економічної та соціальних, для яких необхідною умовою є наявність відповідального та дієздатного суб'єкта реформи – публічної влади.

Такою видається легітимна стратегічна лінія реформ в Україні на основі Конституції, а не в обхід принципу конституційної законності, як це є останнім часом.

При цьому геть не виключаються в рамках цієї стратегії відповідні тактичні поступки, які можуть бути зафіксовані в перехідних конституційних положеннях щодо окремих територій на певний період часу, за чіткого одночасного декларування в основному тексті Конституції стратегічних устремлень нашої держави.

Те, що коїть наразі влада, вкладаючи з «тактичних» міркувань у зміст Конституції положення, зумовлені винятково поточними обставинами та своєкорисливими мотивами, без урахування стратегічних наслідків пропонування змін, суперечить національним інтересам України і є неприйнятним для суспільства. Народ не уповноважував можновладців на такі рішення, а тому він сам має сказати своє слово. Краще в мирному конституційному процесі, аніж на майдані, який коштує нашому суспільству дедалі дорожче... 