
ЛЕМАК ВАСИЛЬ ВАСИЛЬОВИЧ,

завідувач кафедри теорії та історії держави і права ДВНЗ «Ужгородський національний університет», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України

Реформа Конституції: технологічні вимоги на тлі європейського досвіду

Питання технологічної складової конституційної реформи є настільки ж важливими, як і питання її змісту, а потреба виокремлення цього аспекту цілком підтверджується відповідною практикою в Україні. Належний процес реформи не обов'язково дасть очікуваний результат, але, слід визнати, повага до процедури, консенсус щодо процесу реформи надає пропонованим змінам більшого шансу як для «проходження», так і для їх сприйняття суспільством.

Ілюстрація від протилежного. Подання одночасно декількох законопроектів про внесення змін до Конституції України створює проблему узгодженості між ними самими. Йдеться не лише про колізійність між ними (коли має місце різне регулювання одних і тих же питань), а й про сприйняття Конституції як цілісного і системного документа. Така технологічна ситуація створює поле невизначеності як щодо предмета, так і щодо тривалості реформи. Ясності процесу реформи не додало й рішення Конституційного Суду від 15 березня 2016 р., яким встановлено, що положен-

ня ст. 155 Конституції «на наступній черговій сесії Верховної Ради України» необхідно розуміти так (цитуюемо): «наступною черговою сесією Верховної Ради України є чергова сесія парламенту, яка має відбутися відповідно до положень розділу XIII...», тобто де-факто йдеться про будь-яку наступну чергову сесію парламенту [1]. Якщо резюмувати, то залишаються невідомими чіткий сценарій конституційної реформи, її цілі, ймовірність внесення наступних змін (окрім питань децентралізації влади та правосуддя) – такі питання є надважливими для ходу реформи і вибудови ефективного конституційного правопорядку в Україні.

Європейський досвід останніх десятиліть демонструє десятки зразків успішного проведення реформ конституції, він є різноманітним з огляду на завдання реформ і специфіки підходів в окремих державах, однак його обсяг насправді значний. Півтора десятки держав Центральної і Південно-Східної Європи, прийняті в ЄС у декілька «хвиль», завчасно провели в себе конституційні реформи (деякі – схвалили

нові конституції). Низка розвинутих демократичних держав також провели в 1990–2000-ні роки конституційні реформи – як локальні (Німеччина, Франція), так і масштабні (Швейцарія, Велика Британія). Увесь цей емпіричний масив заслуговує на увагу й використання, а його аналіз дозволяє виробити певний набір «технологічних вимог» до конституційної реформи.

Звертаємо увагу на ключові та взаємопов'язані між собою проблеми технології конституційної реформи.

1. Дотримання діючих конституційних процедур внесення змін до конституції. Така вимога сприймається «*a priori*» в європейських державах, однак нагадати про неї не вважаємо зайвим на тлі вітчизняного досвіду конституційного реформування. Спроби проведення конституційної реформи в неконституційний спосіб, слід визнати, стали вже «традицією» впродовж останніх двох десятиліть. Тут варто згадати і конституційний договір 8 червня 1995 р., укладений всупереч діючим конституційним процедурам, і спробу проведення конституційної реформи шляхом всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. (також всупереч порядку, визначеному розд. XIII Конституції). Ще двома етапами подібної практики виступали внесення змін до Конституції 8 грудня 2004 р. і особливо – феномен «визнання неконституційним» закону про внесення змін до Конституції 2004 р. рішенням Конституційного Суду 30 вересня 2010 р. («відновлено» первинну редакцію Конституції 1996 р.). Загрозами в цьому контексті залишаються можливі спроби внесення змін до Консти-

туції України через використання всупереч нормам її розд. XIII механізму всеукраїнського референдуму. Протиставлення інститутів представницької і прямої демократії (парламенту і виборчого корпусу), особливо під час вирішення «конституційного питання», не характерне для європейських держав. Навіть там і тоді, де референдуми з питань конституційної реформи були проведені, їм передували рішення парламенту або установчих зборів (Румунія, Польща). Інша практика конституційної реформи мала місце в Росії, де 12 грудня 1993 р. федеральну конституцію було схвалено у спосіб не передбаченого законом «всенародного опитування», при цьому одночасно обирався склад Державної думи – органу, заснованого тією ж конституцією (набула чинності лише 25 грудня 1993 р.).

2. Вимога підвищеного рівня легітимності до процесу реформи. Конституційна реформа – не тривіальний політичний процес з елементами конкуренції, інтриг та потягу до прийняття рішень через кон'юнктурно сформовану більшість. Цей процес відмінний від поточної політики й потребує додаткових засобів легітимації. Зворотним прикладом такої вимоги виступає досвід схвалення Конституції Угорщини в 2011 р., уможливлений результатами виборів 2010 р., за результатами яких «Фідес» і Християнсько-демократична народна партія здобули в однопалатному парламенті 263 мандати, що перевищувало дві третини, необхідні для конституційних змін. Попри те, що спеціальна парламентська комісія з представників усіх фракцій почала

20 липня 2010 р. підготовку нової Конституції, поза цим механізмом було складено проект, який несподівано представлено в парламенті 14 березня 2011 р., а вже 18 квітня 2011 р. головами депутатів двох фракцій новий Основний Закон було схвалено. Виключення з процесу підготовки й обговорення нової Конституції інших політичних сил порушувало фундаментальні правила демократичного політичного процесу і, зрештою, підривало процес легітимності конституційної реформи, проведеної зовні законними засобами. Конституції насправді «передбачають не тільки заснування найкращих механізмів та інститутів», «однак коли трансплантація з цих джерел здійснюється елітою за відсутності соціального діалогу, легітимність ставиться під сумнів. Легітимність виникає тільки в результаті загальнонаціонального процесу встановлення правил, з якого не може бути виключена жодна соціальна, національна, етнічна чи культурна група» [2, с. 64].

Наведений механізм проведення конституційної реформи в Угорщині вибирає більшу частину типових засобів, які роблять цей процес нелегітимним: а) відсутність прозорості; б) обмежені можливості обговорення законопроекту політичними силами, ЗМІ й громадянським суспільством; в) недосягнення компромісу між політичними силами і в суспільстві з приводу тексту конституції, фальшивий діалог з цих питань; г) непроведення різниці між загальноприйнятими рамками поточного демократичного процесу і конституційних питань, що не відображає європейську «конституційну культуру» [3].

Отже, як нам видається, мінімальними умовами легітимності конституційної реформи в демократичному суспільстві виступають:

– зваженість і прозорість процесу на всіх етапах;

– знаходження компромісу між владними і опозиційними політичними силами;

– зосередження основної діяльності щодо реформи в парламенті – єдиному механізмі, котрий дозволяє узгодити позиції різних політичних і громадських суб'єктів, усіх територіальних складових держави та виробити спільне рішення;

– створення умов для широкого публічного обговорення змісту реформи в суспільстві, особливо в експертному середовищі професійних юристів.

Необхідно звернути увагу на безпосередній взаємозв'язок між рівнем легітимності процесу реформи та змістом конституційних документів, які схвалюються в її рамках. У Російській Федерації чи Білорусі надпрезидентські форми правління цілком відображають механізм їх підготовки президентськими командами та прийняття без участі парламенту.

3. Розуміння вектору конституційної реформи. Конституційна реформа означає не будь-яку діяльність щодо змін конституції, а лише таку, що означає «розгортання» базових конституційних принципів. Отже, від «реформи» треба відрізнити створення нової конституції в координатах і механізмами установчої влади, з одного боку, а з другого: а) локальні зміни до конституції, пов'язані з уточненням формулювань норм, однак, які не впливають на фун-

даментальні правила, що становлять матеріальну сутність конституції; б) діяльність, де-факто спрямовану на заперечення базових конституційних принципів (зокрема, верховенства права, незалежності судів тощо).

У свою чергу, матеріальну сутність конституції необхідно відрізнити від її письмового тексту і складність цієї проблеми найбільше виявилася в державах із надто складною будовою конституції. Наприклад, ініціатори реформи у Великій Британії в 2001 р. у силу специфіки конституційного порядку (частково писана й некодифікована конституція) змушені були спочатку визначитися з тим, як розуміють конституцію: на їх думку, йдеться про «сукупність законів, правил і практики, які створюють основні інститути держави, її складові і пов'язані з ними одиниці, впорядкування владою цих інститутів та відносин між різними інститутами, а також відносин між цими інститутами та індивідами» [4]. У континентальних європейських державах, за наявності письмової, як правило, кодифікованої конституції, її матеріальна сутність закріплена формально, що підкріплюється також ступенем жорсткості процедур внесення змін до конституції.

Наприклад, з огляду на такий підхід «каркас» матеріальної сутності Конституції України виявляється у трьох групах її принципів і норм: а) існуючі основні права людини, які визнаються й не можуть бути «скасовані» новими законами, а конституційний перелік яких «не є вичерпним»; б) принципи і норми Конституції, які не можуть бути змінені чи скасовані взагалі (окрім основних прав людини, йдеться про положення

щодо незалежності та територіальної цілісності України); в) принципи і норми, які можуть бути змінені або скасовані (положення розділів I, III і XIII), однак, відповідні процедури є надто жорсткими (передбачають не менше двох третин парламенту і референдум).

У наведеному контексті, повторимося, завдання конституційної реформи – «розгортання» змісту базових конституційних принципів, а не їх звуження чи заперечення. Наприклад, принцип незалежності судової влади, поділу влад чи верховенства права диктують певні змістовні рамки для ініціаторів конституційної реформи. Прикладом нерозуміння подібних рамок можуть виступати положення проекту закону про внесення змін до Конституції, яким пропонується скасування чи звуження засобів забезпечення незалежності суддів або гарантій парламентаризму (введення імперативного мандату, скасування депутатського імунітету тощо).

4. Чітко окреслений предмет реформи. Йдеться про відповідь на запитання: «Що саме в сукупності підлягає зміні?». Реформа конституції як суспільна проблема постає не спонтанно, рішення про неї та її предмет залежить від консенсусу тих політичних сил, які мають довіру з боку народу за результатами вільних виборів. Чітке окреслення рамкового предмета реформи є важливим технологічним аспектом, від якого залежить її успішність. При цьому йдеться і про загальні цілі реформи (суспільний ефект), і про більш детальні очікувані формальні результати (у співвідношенні з існуючими нормами конституції). Можна стверджувати, що визначення «меж» пред-

мета реформи – це питання ефективності форми правління, функціонуючої в державі. Йдеться про завчасне окреслення предмета реформи, яке в умовах парламентської демократії відбувається через легітимацію платформ партій у ході виборів та їх формалізацію в коаліційній угоді й у програмі діяльності уряду. Повторимось, предмет конституційної реформи проходить такий шлях: а) передвиборна платформа партії; б) коаліційна угода; в) програма діяльності уряду, затверджена парламентом.

У Великій Британії, наприклад, на продовження однієї з найбільш масштабних за всю історію конституційних реформ, у 2010 р. коаліційна програма уряду окреслила цілі політичної реформи: «Уряд вважає, що наша політична система зламана. Нам терміново потрібні фундаментальні політичні реформи, в тому числі референдум з питання реформи виборчої системи, набагато більше співпраці по партійній лінії, а також зміни в нашій політичній системі, щоб зробити її більш прозорою і відповідальною». Далі перераховувалися конкретні кроки: 1) п'ятирічний фіксований термін для Парламенту; 2) запровадження розпуску Палати громад, якщо 55% депутатів Палати громад підтримають таке рішення; 3) реформа Палати лордів і пропорційні вибори до неї тощо [5].

5. Потреба впорядкування процесу підготовки реформи та етапів проходження відповідного проекту закону. Цей процес є настільки значимим для суспільства, що диктує доцільність його впорядкування на рівні закону. Такий підхід, принаймні, дозволяє суспільству (і самій політичній еліті) ясно «бачити» увесь сценарій конституційної

реформи і головне – передбачити можливість погоджувальних механізмів для подолання перешкод під час її проходження. Відомо, що успішне вирішення конституційної кризи у Франції 1958 р. стало наслідком не лише серйозних загроз, які консолідували політичну еліту, а й впорядкування цього процесу окремим законом від 1 червня 1958 р.

Яскравим доказом потреби в подібному законодавчому акті є досвід Польської Республіки початку 1990-х, в якій політичний цейтнот із підготовкою нової Конституції загрожував загальному ходу інших реформ. Найгірше, «конституційне питання» стало частиною поточної, повсякденної політики, коли обговорення неодноразово відкладалося. Оскільки підготовка проекту Конституції йшла в потоці повсякденної політики, сама легітимність її розробників неодноразово ставилася під сумнів, і ця обставина значною мірою визначила зміст документа в кінцевому варіанті [2, с. 52]. На певному етапі було визнано за доцільне врегулювати процес підготовки і схвалення нової Конституції окремим законом. Хоча конституційна реформа залишалася тісно пов'язаною з політичним процесом, врегулювання порядку її здійснення значною мірою перетворило її у процес юридичний, в якому суб'єкти отримали права і обов'язки. Крім того, було визначено низку процедур, покликаних «посприяти» політичним суб'єктам у знаходженні компромісу з питання змісту реформи. З цією метою 23 квітня 1992 р. парламент Польщі схвалив конституційний закон «Про режим підготовки і прийняття Конституції Польської Республіки» [6].

І хоча названий закон стосувався порядку схвалення нової Конституції, а не змін до неї в умовах діючих процедур, привертають увагу питання, які залишаються актуальними в Україні, зокрема: а) порядок створення Конституційної комісії – головного органу підготовки конституційної реформи (56 членів, з яких 46 – від Сейму, 10 – від Сенату). Закон визначав порядок проведення засідань комісії, схвалення рішень, її повноваження, зокрема ініціювання дебатів у Сеймі з окремих питань реформи; б) передбачена законом можливість повернення Парламентом проекту конституції до Конституційної комісії, якщо подана редакція проекту не знаходить необхідної підтримки в ньому.

Торкаючись суб'єкта підготовки конституційної реформи, у тому числі суб'єкта підготовки власне тексту відповідного законопроекту, необхідно вказати, що досвід низки європейських держав засвідчив декілька принципових моментів. По-перше, конституційна комісія (умовна назва) створюється органом, якому належать ключові повноваження у процесі схвалення рішень у ході конституційної реформи – звісно, це парламент. По-друге, вона має компактну кількість, яка функціонально забезпечує ефективність, а до її складу входять переважно члени парламенту, що представляють різні політичні сили, а також представники експертного середовища. По-третє, цей робочий орган (одне з основних його завдань) покликаний забезпечити взаємодію політичної і фахової складової в реформі.

Прикладом виступає досвід Французької Республіки, де згаданий закон від 3 червня 1958 р. заснував конституційний консультативний комітет, який формувався палатами парламенту та урядом, очолюваний де Голлем, і якому на рівні закону визначалося повноваження надати висновок щодо проекту нової конституції, що мав бути підготовлений урядом [7]. Фактично і юридично процес підготовки конституційної реформи, як відомо, взяв на себе де Голль. Важливо підкреслити, що безпосереднє керівництво конституційною комісією з боку вищих керівників держави виступає в європейських країнах загальним правилом, яке покликане демонструвати значимість конституційної реформи як вищого державного пріоритету.

Інший приклад. Процес конституційної реформи 2000-х рр. у Великій Британії ініціювався Королівською комісією і, звісно, з урахуванням урядової відповідальності за здійснення королівських прерогатив, мова йде про носіїв вищої виконавчої влади. Пізніше до неї приєдналися відповідні «конституційні комітети» в обох палатах Парламенту.

У будь-якому випадку, в жодній європейській країні не спостерігалася ситуація, за якої аналог конституційної комісії створювався би як «дорадчий» або «допоміжний» орган при главі держави чи уряді.

6. Роль фахового чинника в підготовці конституційної реформи. Експертне середовище в процесі підготовки й публічній презентації для суспільства реформи є вкрай важливим.

На ранньому етапі підготовки конституційної реформи у Великій Британії Королівська комісія запросила позицію основних політичних партій (консервативної і лейбористської) щодо їх «бачення» реформ, резонансних для суспільства. Колишній прем'єр-міністр Дж. Мейджор (від консервативної партії) у 2001 р. писав до Королівської комісії: «За відсутності письмової конституції занадто легко просувати радикальні зміни... Мені здається, було би вкрай бажано створити поважний комітет відомих людей, які розуміють, як працює британська конституція і які знаходяться під обов'язком здійснювати незалежні, безпристрасні і авторитетні звіти щодо проблем у галузі конституції і щодо пропозицій про її зміну» [4]. Треба сказати, що, наприклад, Комісія з шотландської деволюції, створена 6 грудня 2007 р., «для того, щоб переглянути положення Закону про Шотландію 1998 р. у світлі досвіду й рекомендувати будь-які зміни до нинішніх конституційних механізмів... і продовжувати забезпечувати становище Шотландії в Сполученому Королівстві», складалася з 15 членів на чолі з професором сером К. Кальманом (Університет Глазго).

Взаємодія експертної і політичної складових у процесі підготовки і супроводу конституційної реформи є одним із найважливіших факторів її результативності. І важливо не змішувати їх «ролей» у процесі реформи. Концептуальне бачення реформи – за політиками, які (гіпотетично чи реально) несуть ідеї, легітимовані демократичним політичним процесом, а за експертами – фахове наповнення концептуальної моделі конкретними механізмами, які спроможні ефективно взаємодіяти між собою.

Отже, як нам видається і це засвідчує досвід європейських держав, до технології конституційної реформи в державі верховенства права ставляться, принаймні, такі вимоги: 1) дотримання режиму конституційності змін (збереження правової континуїти); 2) додаткові засоби забезпечення легітимності процесу; 3) спрямованість реформи на «розгортання» базових конституційних принципів; 4) забезпечення зв'язку предмета реформи з демократичним політичним процесом; 5) доцільність впорядкування процесу підготовки реформи на рівні закону; 6) забезпечення взаємодії експертного і політичного чинника в процесі реформи.

Список використаних джерел

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України від 15.03.2016 № 1-рп/2016 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 28. – С. 289. – Ст. 1137. – Код акта 81434/2016.
2. Осятынський В. Парадоксы конституционного заимствования / В. Осятынський // Сравнительное конституц. обозрение. – 2004. – № 3 (48). – С. 53–67.
3. Opinion on the new Constitution of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e).

4. Constitution – First Report. Here you can browse the report which was ordered by the House of Lords to be printed 11 July 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldselect/ldconst/11/1102.htm>.
5. The Coalition: our programme for government. Freedom Fairness Responsibility [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf.
6. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej // Dz.U. rok 1992, nr 67, poz. 336.
7. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?numJO=0&dateJO=19580604&pageDebut=05326&pageFin=&pageCourante=05326.