

КОНСТИТУЦІЙНІ ТРАДИЦІЇ УКРАЇНИ: ВІД КОНСТИТУЦІЇ ПИЛИПА ОРЛИКА ДО СУЧАСНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Д-р юридичних наук, проф. БАУЛІН ЮРІЙ ВАСИЛЬОВИЧ

Голова Конституційного Суду України,

академік НАПрН України

Вельмишановна президія!

Вельмишановний Голово Конституційного Суду Литовської Республіки!

Вельмишановні колеги!

Для мене велика честь бути запрошеним на це урочисте засідання і мати можливість від імені суддів Конституційного Суду України щиросердечно привітати вас з 22 річницею Конституції Литовської Республіки!

Я також вдячний Вам за надану можливість вперше за часи нашої співпраці з Конституційним Судом Литовської Республіки виступити з доповіддю перед цією, вельми поважною аудиторією!

Загальновідомо, що Конституція Литовської Республіки була прийнята всенародним референдумом 25 жовтня 1992 року.

Цим історичним правовим актом Литовський народ, який багато віків тому створив Литовську державу, підтвердив свій суверенітет та право жити у незалежній, демократичній, правовій країні.

Це стало логічним результатом багаторічної боротьби литовців за свою свободу й незалежність, за право на національну свідомість, рідну мову і звичаї, за право вільно жити й творити на землі своїх предків.

У цьому аспекті хочу зазначити, що між конституційними процесами Литовський Республіки та України є багато спільного, й не тільки тому, що колись наші народи жили у одній могутній державі – Великому Князівстві Литовському.

Схожість конституційних процесів полягає ще у і тому, що прихильність наших народів до ідей конституціоналізму має давні традиції.

Витоки українського конституціоналізму виходять корінням зі звичаєвих законів хліборобів трипільської культури та їх потомків – слов'янських племен антів та венедів. У подальшому ці закони було уніфіковано у історичній письмовій пам'ятці – «Руській правді» Ярослава Мудрого.

Значний вплив на формування вітчизняної правової системи справили положення Литовських Статутів. Вони стали основою не тільки стародавніх козацьких «вольностей», а й в

різних редакціях були свого часу основоположним джерелом права на значних українських територіях.

Однак особливе місце серед витоків вітчизняного конституціоналізму займає «Конституція Пилипа Орлика» – документ, який за висловом видатного українського історика Олександра Оглобліна, є «маніфестом державної волі української нації перед цілим культурним світом та вікопомним пам'ятником української державно-політичної думки».

Декілька слів про автора цієї історичної пам'ятки.

Однодумець і найближчий соратник гетьмана України Івана Мазепи – Пилип Орлик народився у 1672 року на Віленщині в чесько-литовській шляхетській родині. Його батько, – Степан – офіцер польської армії, католик, тривалий час служив у польсько-литовському війську і загинув у битві з турками під Хотином через рік після народження Пилипа. Мати – Ірина Малаховська, походила із православного литовсько-білоруського шляхетського роду гербу «Гримала».

Юний Пилип отримав належне виховання та хорошу освіту. Зокрема, навчався у Києво-Могилянській академії, яка на той час була одним з найпрестижніших освітніх закладів Східної Європи. Шляхетний, високоосвічений юнак, зі знанням п'яти іноземних мов та дипломатичним даром, робить швидку кар'єру у канцелярії Гетьмана України Івана Мазепи і згодом обіймає посаду Генерального писаря, тобто стає другою за рангом посадовою особою Війська Запорізького.

Після поразки Карла XII і Івана Мазепи у Полтавській битві 28 червня 1709 року, вони з найближчим оточенням, родиною і військом, яке залишилося, змушені були просити притулку у Туреччині. У тому ж році гетьман Іван Мазепа помер і був похований на чужині.

Запорожці – генеральна старшина і козацтво – на Раді, яка відбулася біля міста Бендери 5 квітня 1710 року, обрали новим гетьманом Пилипа Орлика. Найактивніший провідник мазепинської ідеї, він присвятив своє життя створенню західноєвропейської коаліції, яка б допомогла визволити Україну. На жаль, його планам не судилося здійснитись. Всі старання Орлика відвоювати Україну виявились марними.

Так з мріями і думками про рідний край і вільну незалежну Україну Пилип Орлик помер на чужині 24 травня 1742 року в Яссах у тодішній Молдавії.

Разом з обранням Пилипа Орлика новим гетьманом Козацька Рада ухвалила «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорізького», більше відомі як «Конституція Пилипа Орлика».

Змістовно Конституція складалася із преамбули та 16 параграфів і визначала засади побудови української держави – систему органів влади, територіальний устрій, військову організацію, соціально-економічні питання, державну релігію тощо.

У преамбулі документу наголошується, що першим християнство прийняв не великий князь Володимир Святославович, а «стародавній хоробрий козацький народ». У такий спосіб

саме народу, що мешкав на цих землях, надавався пріоритет у заснуванні Руської (Київської) держави на певному політико-ідеологічному підґрунті. Згадане положення лягло в основу ідеї політичної самостійності українського народу та його права на власну державу.

Зокрема, за устроєм Україна визначалась як республіка з виборними владними органами, державна влада в якій здійснюється за принципом її поділу на законодавчу (Генеральна Рада), виконавчу (на чолі з Гетьманом) та судову (Генеральний суд).

Зовнішня політика України повинна була будуватися на засадах добросусідства та взаємовигідного співробітництва з іншими державами, а у розділі II Конституції в оригінальній формі було сформульовано принцип суверенітету України та недоторканності її кордонів.

Цитую за оригіналом: «Кожна держава постає й існує завдяки непорушності кордонів. Так і територія нашої Вітчизни, Малої Русі, нехай не постраждає ані від нападу, ані внаслідок неправомірного рішення у своїх кордонах, що закріплені договорами з Річчю Посполитою, з найяснішою Портою Оттоманською та з Московською імперією».

Особливу увагу надавалося боротьбі з корупцією та казнокрадством; соціальному захисту поранених та сімей загиблих козаків; держава також зобов'язувалася піклуватися про своїх громадян, які опинилися за її кордонами у полоні.

Характерною ознакою Конституції було те, що її складено з цілковитою впевненістю у швидкому поверненні на Батьківщину, де б вона мала юридичну силу для всієї України. Тому в момент укладення ця конституція уявлялась цілковитою реальністю, хоча досягнути бажаного її автору не судилося.

Разом з тим, Конституція Пилипа Орлика стала важливою підвалиною в подальшому розвитку української державницької думки, свого роду символом боротьби за створення незалежної Української держави.

Не випадково після ознайомлення з положеннями цього Пакту видатний французький філософ Вольтєр зауважив, що «Україна завжди прагнула свободи».

У середині XIX століття в Україні сформувалася доктрина рівноправності народів, свободи особистості, обмеженості державної влади конституцією та законом. В історичному аспекті її прийнято розглядати не тільки як напрям філософсько-політичної думки, а ще і як протидію політиці утиску Російської імперії щодо усяких проявів української національної ідеї.

Зазначена доктрина спиралася на політичні цінності, які вже утверджувались на практиці в тогочасній Європі, а також на творчо переосмислений досвід урядування минулих поколінь українців. Це засвідчило початок нового етапу процесу національного відродження українського народу.

Одну з ключових ролей у ствердженні і розвитку вітчизняних конституційних традицій зіграло інтелектуальне об'єднання, відоме як «Кирило-Мефодіївське братство». Його

засновниками та активними учасниками були, зокрема, Тарас Шевченко, Микола Костомаров, Пантелеймон Куліш, Микола Гулак, Георгій Андрузький та інші численні представники української інтелігенції.

Політичними ідеалами братчиків були конституційна державність і республіканська форма правління; федералізм із широкою місцевою автономією; скасування кріпосного права і вільна праця; демократичні права і свободи громадян. Ці ідеали втілювалися не тільки у філософсько-політичних та художніх творах, але й у конституційних проектах як документах політико-правового значення. Найбільш відомим з них вважається проект Георгія Андрузького „Начерки Конституції Республіки“ 1850 року.

Цей проект викликав справжній шок у можновладців. У ньому, зокрема, передбачалося утворення Слов'янської держави (конфедерації), яка мала об'єднувати 7 штатів, що поділятися на області, області – на округи, а округи – на громади. Державна влада у Конфедерації повинна була здійснюватися за принципом поділу законодавчих, виконавчих і судових функцій державних органів. Зокрема, найвищим законодавчим органом держави автор бачив Законодавчі Збори, виконавчим – Державну Раду, а судовим – Совісний суд.

При цьому, як зазначають історики, у Слов'янську конфедерацію, за задумом Георгія Андрузького, могли б об'єднатися, зокрема, український, білоруський литовський та інші народи. При цьому місця для Росії у Конфедерації не передбачалося.

Початок реального конституційного процесу в Україні логічно пов'язувати з руйнуванням Російської імперії як єдиної держави, та з відокремленням від неї певних народів з історичними територіями їх розселення.

В Україні з падінням самодержавної влади також відбулося декілька спроб організації національної держави. З'явилися як самостійні державні утворення: Українська Народна Республіка, Західноукраїнська Народна Республіка, Гетьманат та Директорія.

Відповідно за кожної з них створювалися й акти конституційного значення, покликані закріпити форми організації української держави (універсали, статuti, конституції тощо).

Безумовно, ці акти мали відмінності в деталях побудови державного механізму, однак усі вони виходили з одних і тих же принципів, а саме:

- по-перше, Україна є суверенною, незалежною державою з республіканською формою правління;
- по-друге, вся влада в державі належить народові України, яку він реалізує, зокрема, через демократично обраний ним представницький орган;
- по-третє, єдина державна влада має здійснюватися законодавчими, виконавчими та судовими органами;

– і, нарешті, по-четверте, в Україні реалізується місцеве самоврядування і конституційно закріплено права та свободи її громадян.

Зазначені акти разом з проектами конституцій Михайла Драгоманова, Миколи Міхновського, Станіслава Дністрянського та інших вітчизняних конституціоналістів тих часів вважаються складовою частиною скарбниці національної конституційної думки.

Український конституціоналізм радянського періоду навряд чи можна вважати самостійним правовим явищем, оскільки практично від самого початку він перебував під доволі жорстким централізованим ідеологічним контролем.

Радянська влада, що впроваджувалася на українських землях, прагнула здобути для цього відповідну юридичну основу і діяти легально. Тому перша Конституція радянського періоду з'явилася в Україні дуже рано – ще в 1918 році як антитеза усім попереднім конституційним проектам.

Як ця, так і особливо інші конституції, що створювалися в Радянській Україні, були доволі далекі за їх змістом від їх європейських аналогів, - насамперед, з причини їх офіційної орієнтації на однопартійний політичний режим; надмірне одержавлення практично усіх сфер громадського життя; принципове заперечення інституту приватної власності тощо.

Початком найновіших конституційних перетворень в Україні можна вважати ухвалення 16 липня 1990 року Верховною Радою УРСР Декларації про державний суверенітет України. Цим актом було проголошено державний суверенітет країни; верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території; незалежність і рівноправність України у зовнішніх зносинах.

У подальшому конституційний процес відбувався напружено, в умовах політично нестабільної ситуації в суспільстві та постійного протистояння між Президентом і Парламентом. Як компромісний захід, у червні 1995 року між Верховною Радою України та Президентом України було укладено Конституційний Договір. Згідно з цим договором Президент України визнавався Головою держави та главою виконавчої влади, а Верховна Рада України – єдиним органом законодавчої влади. У ньому також декларувалося здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

28 червня 1996 року Верховна Рада України ухвалила Основний Закон нашої держави – Конституцію України, який набув чинності в той же день. Відтоді в Україні ця дата відзначається як державне свято.

Зрозуміло, що нова Конституція України не розв'язала в один момент увесь комплекс складних проблем, перед якими стояла Україна як транзитивна держава. І все ж варто зазначити, що в плані моделі державного механізму, закладеному у ній, та в техніко-юридичному плані

вона була визнана (зокрема, і Венеціанською Комісією) досконалим документом, що посів гідне місце серед конституцій європейських країн.

Водночас, Конституція 1996 року, – як зазначав відомий конституціоналіст Володимир Шаповал, – була розроблена як «основний закон держави, а не громадянського суспільства». В той час, конституцію, на його думку, прийнято вважати правовим актом не стільки держави, скільки громадянського суспільства, «тобто актом, який є незамінним та ефективним обмеженням державної (у тому числі й демократичної) влади».

Крім того, як слушно зауважує представник Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи Мішель Геген, «за результатами моніторингу, проведеного Регіональною асамблеєю Ради Європи приблизно 5 років тому, було зроблено висновок, що Україна залишається централізованою державою». Він також зазначив, що «можливо, таку тенденцію можна пояснити особистими амбіціями чиновників, страхом перед відповідальністю або побоюваннями, що органи місцевого самоврядування обмежать вплив центральної влади».

Ці та інші політичні обставини призвели до появи ідеї внесення змін до окремих положень Конституції України, з метою, зокрема, унеможливлення проявів надмірної концентрації влади в одних руках.

В результаті 8 грудня 2004 року парламентом був прийнятий закон про внесення змін до Конституції України. Згідно з цим законом Верховна Рада України набувала реальних повноважень щодо формування Уряду й відповідно обмежувалися повноваження Президента України з питань впливу на діяльність виконавчої влади, тобто запроваджувалася парламентсько-президентська форма правління.

Однак, на практиці зміни, внесені до Основного Закону України у 2004 році, не тільки не сприяли формуванню конституційних засад громадянського суспільства, а й не вирішували певні протиріччя, які з самого початку було закладено у Конституції України.

Так, коментуючи конституційний лад в Україні, Роджер Майерсон, професор Чиказького університету і лауреат Нобелівської премії, відзначив, що «модель, при якій у глави держави досить слабкий вплив на національний уряд і широкий контроль над місцевими органами влади, попросту розколює українське суспільство і закладає основи нерозв'язного конфлікту».

Крім цього, під час розгляду та прийняття зазначеного закону було порушено конституційну процедуру, й на цій підставі Конституційний Суд України Рішенням від 30 вересня 2010 року визнав його неконституційним. У наслідок цього відповідно до Конституції України зазначений закон втратив чинність і було відновлено дію Конституції України у редакції 1996 року.

На весні 2010 року в Україні відбулися вибори глави держави, на яких з невеликим відривом від найближчого конкурента переміг Віктор Янукович. Його дії на посту Президента

України переважна більшість населення України оцінюють як такі, що призвели до найбільших соціальних, економічних та зовнішньополітичних невдач за часи незалежності України і це викликало протестні настрої у суспільстві.

Приводом для особливого невдоволення серед різних верств населення України викликала його відмова підписати угоду про асоціацію з Європейським Союзом на саміті у Вільнюсі в листопаді минулого року.

Влада відповіла неадекватно, жорстоко розігнавши учасників мирних протестів на столичному Майдані Незалежності, а згодом й застосувала вогнепальну зброю, що мало наслідком чисельні людські жертви. У підсумку Президент і його найближче оточення повтікали з України до Російської Федерації.

Трагічні події початку 2014 року вплинули й на конституційний процес у нашій державі.

21 лютого 2014 року Верховна Рада України конституційною більшістю у 386 голосів прийняла закон про відновлення дії окремих положень Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 року.

Однак причини конфліктної ситуації між центральною владою та місцевим самоврядуванням, про наявність якої попереджав професор Майерсон, лишилися не усуненими. Спекулюючи саме на них, певні політичні сили за фінансової, військової та політичної підтримки Російської Федерації, продовжують розколювати українське суспільство.

Не випадково анексія Криму, утворення маріонеточних народних республік та інші події, які поставили під загрозу саме існування незалежної України, проводилися саме під гаслами надання більшої самостійності регіонам.

Завдяки героїзму та самопожертві справжніх патріотів України, а також підтримки з боку лідерів і громадськості демократичних країн, в Україні вдалося зупинити деструктивні процеси. Але драматичні події останнього часу свідчать про нагальну потребу врегулювання болючих проблем на конституційному рівні.

У цьому аспекті великі надії суспільство покладає на Президента України Петра Порошенка, який нещодавно подав до парламенту законопроект про внесення змін до Конституції України.

Попередній аналіз його положень, на думку фахівців, дає підстави стверджувати, що нарешті пропонується зробити перші кроки на шляху децентралізації влади та зламу командно-розподільчої системи.

Зокрема, пропонується замість областей, районів, міст, селищ тощо визначити суб'єктами адміністративно-територіального поділу лише три одиниці – регіони, райони, громади. Схвальні відгуки отримала і пропозиція щодо ліквідації вертикалі державних адміністрацій на всіх рівнях.

Територіальні громади нарешті повинні отримати реальні можливості вирішувати нагальні питання місцевого характеру, використовуючи для цього фінансові та матеріальні ресурси регіону. Пропонується також ліквідувати фактичну залежність органів місцевого самоврядування від виконавчої влади та підвищити їх вплив на всі сторони демократичної організації місцевого життя. Таким чином, раціональна децентралізація державної влади матиме наслідком перенесення прийняття рішень з усіх місцевих питань в територіальні спільноти. Це повинно стимулювати активність громадян і реально забезпечувати їх право на участь в управлінні державними справами, яке гарантоване Конституцією України.

Як відомо, Конституція є актом установчої влади, яка належить виключно народові. Тому головним суб'єктом конституційного процесу повинен бути Український народ – громадяни України усіх національностей. Саме народ відповідно до статті 5 Конституції України є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади й саме йому належить виключне право визначати та змінювати конституційний лад в Україні.

Крім цього, історичний досвід показує, що для успішної реалізації завдань конституційного процесу у ньому повинні приймати активну участь не тільки органи державної влади та місцевого самоврядування, а й інститути громадянського суспільства.

Водночас незайве зазначити, що конституційний процес повинен відбуватися виключно у порядку та згідно з вимогами, встановленими Конституцією України, його результати не повинні викликати жодних сумнівів у їх легітимності.

Однією з таких вимог є обов'язковість розгляду парламентом проектів про внесення змін до Конституції України лише за наявності висновку Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам статей 157 та 158 Конституції України.

Зокрема, відповідно до статті 157 Основного Закону України проект закону про внесення змін до Конституції України не може передбачати скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямований на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Також Конституція не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Статтею 158 Конституції України встановлено також процедурні обмеження, спрямовані на забезпечення стабільності конституційного ладу.

Хочу зазначити, що Конституційний Суд України за період його діяльності надав 24 висновки з цих питань, у тому числі у 8-ми з них визнав надані законопроекти такими, що не відповідають зазначеним приписам Основного Закону України й, відповідно, не можуть розглядатися парламентом на предмет їх ухвалення.

Таким чином, Конституційний Суд України поряд з Верховною Радою України та Президентом України є важливим учасником вітчизняного конституційного процесу.

На завершення хочу сказати наступне:

– по-перше, український народ завжди був прихильником демократичного устрою своєї держави. Зміст історичних пам'яток, які стосуються вітчизняного конституціоналізму, показує, що вони розроблялися згідно з загально визнаними демократичною спільнотою принципами та людськими цінностями, і, навіть, інколи випереджали їх;

– по-друге, дійсно незалежну та суверенну конституційну Українську державу можливо побудували лише за умови децентралізації влади за прикладом держав Європейського співтовариства, а саме: надання реальних прав територіальним громадам вирішувати самостійно питання місцевого значення;

– і, нарешті, по-третє, – головним суб'єктом конституційного процесу є народ України, який єдиний має конституційне право визначати конституційний лад держави.

Шановні колеги! В народі кажуть «друзі пізнаються у біді». Велика біда прийшла на багатостраждальну українську землю.

Ми вже заплатили непомірну ціну за право бути господарями у своєму домі. Але до кінця зазіхань з боку так званої «братньої держави» ще далеко. Однак, я впевнений, що ми – Українці – подолаємо цю скруту, оскільки силу до боротьби нам надає прагнення до свободи та підтримка справжніх друзів.

Тому, користуючись нагодою я висловлюю щиру подяку Президентові Литовської Республіки Її Високоповажності пані Далі Грибаускайте, керівництву Сейму та Уряду Литовської Республіки, а також усьому народу Литовської Республіки за підтримку Українського народу у нелегкі для нього часи.

Іспит на дружбу наші народи вже пройшли, то ж нехай дружні відносини між нами лишаються на віки-вічні, а біда більш не приходять до наших осель.

Щастя Вам, дорогі друзі, здоров'я, мирного неба та Божого благословення у всіх Ваших добрих справах та починаннях, як у роботі, так і у особистому та сімейному житті!

Дякую за увагу!