Սահմանադրական բարեփոխումները և հետխորհրդային տրանսֆորմացիան Ուկրաինայում. իրավունքի գերակայության մարտահրավերները*

ԱՆՆԱ ԽՎՈՐՈՍՏՅԱՆԿԻՆԱ
«Կիևո-Մոհիլա Ակադեմիա» ազգային համալսարան, Ուկրաինա

Ստացված է 22.08.2014
Ընդունված է 17.12.2014

Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ հետխորհրդային տրանսֆորմացիան համալիր, բազմաշերտ և միջճյուղային երևույթ է՝ հոդվածում քննարկվում է սահմանադրական բարեփոխումների դերն Ուկրաինայում իրավունքի գերակայության ամրապնդման գործում: Իրավունքի գերակայությունը կարող է ծառայել որպես տրանսֆորմացիայի փուլում գտնվող հասարակություններում իրավական, քաղաքական, սոցիալական և տնտեսական զարգացումների արդյունքների գնահատման չափանիշ: Հետխորհրդային սահմանադրական բարեփոխումները կարող են ընկալվել որպես իրավական համակարգում հիմնարար փոփոխություններ (փոփոխություն կատարելով նաև հասարակության քաղաքական, սոցիալական և տնտեսական համակարգերում) կամ որպես Հիմնական օրենքի տեքստի բարելավման գործընթաց: Միայն օրենսդրական մակարդակում տեղի ունեցող զարգացումները երբեք բավարար չեն. աշխարհայացքում, մտածողության մեջ և իրավական մշակույթում փոփոխությունները կենսական նշանակություն ունեն էական փոփոխություն ապահովելու համար: Հոդվածում քննարկվում է Ուկրաինայում սահմանադրական գործընթացն այն հարցադրման տեսանկյունից, թե արդյոք Սահմանադրության մեջ արված փոփոխությունները նպաստում են իրավունքի գերակայության ամրապնդմանը: Եզրակացությունն այն է, որ մինչ այս պահը նման բարեփոխումները չեն հասել հայտարարված նպատակներին, և իրավունքի գերակայությունը գործնականում ապահովելու համար նոր գաղափարախոսական և մեթոդաբանական մոտեցումների վրա հիմնված բարեփոխումներ պետք է իրականացվեն:

Բանալի բառեր
իրավունքի գերակայություն, հետխորհրդային տրանսֆորմացիա, սահմանադրական բարեփոխումներ, իրավական մտածողություն, իշխանությունների բաժանում, եվրոպականացում

---

*Հոդվածը «Սահմանադրական գործընթացների ազդեցությունը հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի վրա» (Երևան, 3-4 նոյեմբերի 2014) համաժողովում ներկայացված զեկույցի լրամշակված տարբերակն է:

Ներածություն: Իրավունքի գերակայությունը՝ որպես հետխորհրդային անցումային գործընթացի գնահատման չափանիշ

Իրավունքի գերակայության սկզբունքը՝ ամրագրված Ուկրաինայի Սահմանադրության 8-րդ հոդվածում[1], կարող է ծառայել որպես Ուկրաինայում սահմանադրական բարեփոխումների միջոցով հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի լավ ցուցիչ: Դրա էության ընկալման դոկտրինալ մոտեցումները, ինչպես նաև պրակտիկայում դրա իրականացման մակարդակը կարող են բնորոշել խորհրդային ժամանակաշրջանի հետ համեմատած հասարակության իրավական մտածողության մեջ տեղի ունեցող փոփոխությունները, և գնահատել դեպի միջազգայնորեն ճանաչված իրավական սկզբունքների և արժեքների վրա հիմնված ժողովրդավարական պետության անցում կատարելու գործընթացի արդյունավետությունը:

Թեև այսօր գոյություն չունի իրավունքի գերակայության միասնական բնորոշում[2] (և, հավանաբար, չկա նման բնորոշման անհրաժեշտություն, եթե հաշվի առնվի այդ երևույթի բազմաշերտ բնույթը), դրա բովանդակությունը կարելի է սահմանել բաղկացուցիչ տարրերի (կամ ենթասկզբունքների) միջոցով: Ամբողջ աշխարհում փորձագետների և գիտնականների կողմից առաջարկվող նման տարրերի ցանկը բավականին լայն է. ամենաընդհանուր տարրերից հաճախ նշվում են մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների նկատմամբ հարգանքը, սահմանադրության գերակայությունը, իրավական որոշակիությունը, իշխանությունների բաժանումը, հայեցողության

[1] Ուկրաինայի Սահմանադրությունն ընդունվել է 1996 թվականի հունիսի 28-ին: Պաշտոնական տեքստը փոփոխություններով հասանելի է հետևյալ էլ. հասցեում՝ http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

[2] **Peerenboom R.,** The Future of Rule of Law: Challenges and Prospects for the Field, *Hague Journal on the Rule of Law*, 1, p. 5-14: Ուկրանական իրավագիտության մեջ իրավունքի գերակայության դոկտրինը զարգացրել է Ուկրաինայի սահմանադրական դատարանի նախկին անդամ, պրոֆ. Մ. Կոզյուբրան: **Козюбра М.**, Верховенство права: українські реалії та перспективи. *Українське право*, 2010, 3, 7.

սահմանափակումը, օրինականությունը, անկախ դատարանը և արդար դատաքննությունը, ժողովրդավարությունը և այլն[3]:

Իրավունքի գերակայության նման ընկալումն արդեն իսկ ցույց է տալիս խորհրդայինից սկզբունքային տարբերությունը, որտեղ իրավունքի գերակայությունն ընկալվում էր որպես օրենքի գերակայություն, այսինքն՝ օրենսդրական ակտի գերակայություն՝ անկախ դրա ձևական և բովանդակային հատկանիշներից, և որտեղ անհատն՝ իր իրավունքներով և ազատություններով, չուներ բարձրագույն սոցիալական արժեքի կարգավիճակից: Ուկրաինայում տրանսֆորմացիան դեռ չի ավարտվել և, ի տարբերություն իրավական գիտական համայնքի, շատ պրակտիկ աշխատողներ այս սկզբունքն ընկալում են դեռ խորհրդային ժամանակաշրջանի մեկնաբանությամբ, և իրավունքի գերակայության կիրառումը դեռ շատ հեռու է իդեալական լինելուց:

Ուկրաինայի սահմանադրական դատարանն իր որոշումներից մեկում իրավունքի գերակայությունը սահմանել է որպես «հասարակության մեջ իրավունքի կառավարում»: Դատարանը նշել է, որ իրավունքը սահմանափակված չէ օրենսդրությամբ, այլ ներառում է նաև բարոյականությունը, ավանդույթները, սովորությունները և այլ սոցիալական կարգավորումներ: Բոլոր այս տարրերը փոխկապակցված են Սահմանադրության մեջ արտացոլված իրավունքի վերաբերյալ գաղափարների և արդարադատության գաղափարախոսության հիման վրա: Պոզիտիվ իրավունքն իր հերթին պետք է արտացոլի սոցիալական արդարության, ազատության, հավասարության և այլ գաղափարներ[4]: Այնուամենայնիվ, դժբախտաբար, սահմանադրական դատարանն ինքը որևէ ներդրում չի ունեցել իրավունքի գերակայության ուժեղացման հարցում, նրա դատական նախադեպը հակասական է (սա խախտում է իրավական որոշակիության և կանխատեսելիության սկզբունքը), քաղաքականապես կողմնակալ և երբեմն նույնիսկ

---

[3] **Козюбра М.,** Принцип верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки НаУКМА*, 2007, 64, 3-9:

[4] Ուկրաինայի քրեական օրենսգրքի 69-րդ հոդվածի՝ Ուկրաինայի Սահմանադրությանը համապատասխանության գործով Ուկրաինայի սահմանադրական դատարանի N 15-рп 2 Նոյեմբերի 2004 թվականի որոշումը: Բնօրինակը հասանելի է՝ http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04:

հակասահմանադրական[5]: Սա, իր հերթին, նպաստում է հասարակության մեջ սահմանադրական նիհիլիզմի ուժեղացմանը: Իրավական պրակտիկայի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ Սահմանադրության տեքստի մեջ իրավունքի գերակայության ճանաչումը դեռ 1996 թվականին, դժբախտաբար, չերաշխավորեց գործնականում դրա կիրառումը: Հետագա սահմանադրական զարգացումները նույնպես չնպաստեցին այս սկզբունքի ուժեղացմանը: Սահմանադրական բարեփոխումների ոլորտում Ուրկրաինայի առաջատար փորձագետներից մեկը նշել է. «Մենք ունենք ժողովրդավարական բարեփոխումների փորձ և գիտելիք: Բայց մենք չունենք իրավունքի գերակայություն»:[6]

«Սահմանադրական բարեփոխում». հայեցակարգի շրջանակները հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի տեսանկյունից

Հետխորհրդային տրանսֆորացիայի համատեքստում սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգը կարող է ընկալվել նեղ և լայն իմաստներով: Նեղ իմաստով սահմանադրական բարեփոխումներն ունեն ձևական բնույթ և նշանակում են նոր սահմանադրության մշակում և նախագծում կամ գործող սահմանադրության փոփոխություն (այս իրավիճակում «սահմանադրական գործընթաց» բառակապակցությունը կարող է կիրառվել): Սակայն անցումային փուլում գտնվող հասարակություններում սահմանադրական բարեփոխումների բովանդակությունը չի կարող սահմանափակվել Հիմնական օրենքի տեքստը և համապատասխան օրենսդրությունը մշակելով կամ այն կատարելագործելով: Նման դեպքերում սահմանադրական բարեփոխումների ավելի լայն նշանակությունը պետք է կիրառվի, երբ սահմանադրական բարեփոխումները ներառում են պետության և հասա-րակության իրավական, քաղաքական, սոցիալական և տնտեսական կազմակերպման հիմունքների համալիր փոփոխություններ (կամ փոխակերպումներ): Այլ կերպ ասած՝ հասարակության ոչ միայն ձևական,

---

[5] օրինակ, վերը քննարկված որոշումները:

[6] **Koliushko I.**, ելույթ *"A New Ukraine in the Eyes of Ukrainian Experts"* փորձագիտական քննարկման ժամանակ 2014 թվականի մարտի 10-ին: Հասանելի է՝ http://www.en.pravo.org.ua/index.php/151-european-integration/560-a-new-ukraine-in-the-eyes-of-ukrainian-experts, (վերջին այցը՝ 20.01.2015թ.):

այլ նաև նյութական սահմանադրությունն է էականորեն փոփոխվում: Այս իրավիճակում իրավական զարգացումները հիմքեր են ստեղծում բոլոր այլ ոլորտների բարեփոխումների համար: Նման իրավական փոփոխություններն, իրենց հերթին, նույնպես սահմանափակված չեն Սահմանադրության տեքստի փոփոխություններով: Այս՝ ավելի լայն, իմաստով պետության միացումը որոշ միջազգային պայմանագրերի (օրինակ՝ Մարդու իրավունքների վերաբերյալ պայմանագրերին կամ վերազգային կազմակերպություններ հիմնող պայմանագրերին) նույնպես կարող է նշանակել էական փոփոխություն պետության իրավակարգում: Մասնավորապես, կարելի է դիտարկել Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին եվրոպական կոնվենցիայի (ՄԻԵԿ) դեպքը: Ուկրաինան ստորագրել է ՄԻԵԿ-ն 1995-ին և վավերացրել է 1997-ին: 1996 թվականի հունիսի 28-ին՝ Կոնվենցիան ստորագրելուց մի փոքր անց, Ուկրաինայի խորհրդարանի՝ Վերխովնա Ռադայի կողմից ընդունվեց Ուկրաինայի Սահմանադրությունը: Սահմանադրության տեքստից ակնհայտ էր, որ նախագծի հեղինակները հաշվի էին առել ՄԻԵԿ-ում, ինչպես նաև այլ միջազգային փաստաթղթերում ամրագրված չափանիշները և սկզբունքները՝ ամրագրելով դրանք մարդու և քաղաքացու իրավունքներին և ազատություններին նվիրված Գլուխ 2-ում: Այս Գլխի շատ հոդվածներ կոնվենցիայով սահմանված իրավունքները վերարտադրում են գրեթե բառացի[7]: Ավելին, Սահմանադրության 9-րդ հոդվածն Ուկրաինայի խորհրդարանի կողմից վավերացված միջազգային համաձայնագրերը ճանաչում է որպես ազգային օրենսդրության բաղկացուցիչ մաս: Դա կոնվենցիայի դրույթները անմիջականորեն կիրառելու հնարավորություն տվեց: 2006 թվականի փետրվարի 23-ին ընդունվեց «Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի վճիռների կատարման և դատական նախադեպի կիրառման մասին» օրենքը: Այս օրենքը, ի թիվս այլ դրույթների, սահմանում է, որ նպատակն է «Մարդու իրավունքների եվրոպական չափանիշները ներառել Ուկրաինայի դատավարության և վարչարարության մեջ» և ուկրանական իրավական համակարգի մեջ ներառում է իրավունքի նոր աղբյուր՝ Մարդու իրավունքների եվրոպական

---

[7] **Meleshevich A., Khvorostyankina A.,** Ukraine. *The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms in Central and Eastern Europe*, Leonard Hammer and Frank Emmert (eds.). - Eleven International Publishing, 2012, p. 557-596, p. 560.

դատարանի դատական նախադեպը, որը պետք է կիրառվի Ուկրաինայի դատարանների կողմից համապատասխան տեղական գործեր քննելիս[8]:

Կասկածից վեր է, որ այս զարգացումներն ունեն հիմնարար նշանակություն Ուկրաինայի իրավակարգի համար և կարող է լինել դեպի եվրոպական չափանիշների և սկզբունքների «անցման» վկայություն: Այնուամենայնիվ, արդյո՞ք բավարար է միայն հատուկ օրենսդրական դրույթներ նախատեսելը: Ակնհայտ է, որ՝ ոչ: Կոնվենցիայի դրույթները լիովին իրացնելու համար դրանք պետք է կիրառվեն տեղական դատարանների կողմից և դառնան ամենօրյա իրավական պրակտիկայի մաս: Թեև մի շարք տեղական և միջազգային կազմակերպությունների կողմից պրակտիկ աշխատող մասնագետների համար կազմակերպվել են վերապատրաստումներ և ցուցաբերվել է մեթոդաբանական աջակցություն ՄԻԵԿ-ի և ՄԻԵԴ-ի դատական նախադեպի կիրառման վերաբերյալ ու գործերի թիվը, որտեղ իրավունքը ճիշտ է կիրառվում, կայուն կերպով աճում է, սակայն շատ գործնական խնդիրներ դեռ առկա են: Ուկրաինայում՝ իրավական պոզիտիվիզմի և ֆորմալիզմի երկարատև ավանդույթներ ունեցող և անցումային փուլում գտնվող հետխորհրդային երկրում, դատավորների համար հաճախ դժվար է կիրառել օրենսդրական ակտից բացի իրավունքի այլ աղբյուր[9]:

Նույն պնդումը ճիշտ է նաև սահմանադրական դրույթների կիրառման վերաբերյալ, հատկապես այն դրույթների, որոնք բովանդակում են իրավական սկզբունքներ և արժեքներ (օրինակ՝ իրավունքի գերակայություն, մարդու իրավունքների նկատմամբ հարգանք, ժողովրդավարություն և այլն): Նման նորմերի կիրառումը պահանջում է իրավական մեկնաբանման հատուկ մեթոդներ, որոնք հաշվի կառնեն ոչ միայն Սահմանդրության տառը, այլ նաև ոգին:

Նման խնդիրները հեշտ չէ լուծել, քանի որ այն պահանջում է հիմնարար փոփոխություններ մեթոդաբանական մոտեցման մեջ, իրավական փաստարկման պրակտիկայում և, ընդհանրապես, իրավական մշակույթում: Ուկրաինայի դատական համակարգի համար այս ճանապարհին ավելի շատ մարտահրավերներ կլինեն Ուկրաինայի իրավական համակարգի վրա ԵՄ սահմանադրական իրավունքի

---

[8] Օրենքի 3-րդ հոդված: Հասանելի է՝ http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15 (ուկրաներեն):

[9] **Meleshevich A., Khvorostyankina A.**, …, pp. 557-596, p. 592:

(մասնավորապես՝ դրա արժեքները և սկզբունքները՝ ներառյալ իրավունքի գերակայությունը[10]) ազդեցության ուժեղացմանը զուգահեռ: Երբ ԵՄ-Ուկրաինա Ասոցացման համաձայնագիրը (ԱՀ)[11] մտնի ուժի մեջ[12], տեղական դատավորներն ստիպված կլինեն կիրառել ոչ միայն հստակ դրույթներ, այլ նաև այս փաստաթղթում ամրագրված ընդհանուր սկզբունքները, ինչպես նաև ԵՄ արդարադատության դատարանի դատական նախադեպը[13]: ԱՀ 3-րդ հոդվածն այլ սկզբունքների հետ մեկտեղ թվարկում է, մասնավորապես՝ «իրավունքի գերակայություն, արդյունավետ կառավարում,կոռուպցիայի դեմ պայքար», որոնք «առանցքային են Կողմերի միջև հարաբերությունները բարելավելու համար»: 2-րդ հոդվածն իր հերթին սահմանում է, որ «ժողովրդավարական սկզբունքների, մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների, և իրավունքի գերակայության նկատմամբ հարգանքը պետք է կազմի Կողմերի տեղական և արտաքին քաղաքականության հիմքը և դառնա Համաձայնագրի էական տարրեր»: Ինչպես եզրակացնում է Դ.Կոչենովը, ԱՀ-ի 2-րդ հոդվածը «ԵՄՊ-ի 2-րդ հոդվածի բոլոր արժեքները *de facto*

---

[10] Kyiv's performance in sphere of rule of law to be crucial for subsequent implementation of association agreement, Interfax-Ukraine, 19.12.2011, available at: http://en.interfax.com.ua/news/general/89367.html (last visited 2.11.2014).

[11] Ասոցացման համաձայնագիրն Ուկրաինան վավերացրել է 2014 թվականի սեպտեմբերի 16-ին: (Տես՝ Վավերացման մասին օրենքը՝ http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18, ուկրաներեն):

[12] Համաձայնագրի որոշ դրույթներ ներկայում կարող են ժամանակավորապես կիրառվել Ասոցացման համաձայնագրի 486-րդ հոդվածի հիման վրա:

[13] **Petrov R.,** Legislative Approximation and Application of EU Law in Ukraine. In: Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union. Towards a Common Regulatory Space? Ed. by Roman Petrov, Peter Van Elsuwege. – Routledge, 2014, p. 158: Նույն իրավիճակն է որոշ այլ հետխորհրդային երկրների համար, որոնք ձգտում են եվրոպական ինտեգրման, օրինակ՝ Մոլդովայի դեպքում՝ **Khvorostiankina A.,** Legislative Approximation and Application of EU Law in Moldova. In: Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union. Towards a Common Regulatory Space? Ed. by Roman Petrov, Peter Van Elsuwege. – Routledge, 2014, p. 177: Նույնպիսի խնդրի են առնչվել նաև ԵՄ նոր անդամներ դարձած հետսոցիալիստական երկրները՝ **Kühn Z.**, The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions, *German Law Journal* 6(3), 2005, p. 564:

դարձնում է պարտադիր, դրանք պետք է ընկած լինի Համաձայնագրի շրջանակներում ԵՄ-Ուկրաինա ողջ հարաբերությունների հիմքում»[14]:

Անհրաժեշտ է նշել, որ, այնուամենայնիվ, դեպի եվրոպական ինտեգրում Ուկրաինայի կողմնորոշմանը համահունչ ԵՄ-ի՝ Ուկրաինայի համար ոչ պարտադիր որոշ ակտեր՝ որպես իրավունքի համոզիչ աղբյուրներ, արդեն կիրառվել են ուկրանական դատավորների կողմից[15]: Սրանք առավելապես (բայց ոչ միայն) այսպես կոչված «ԵՄ արժեքային *acquis*» են, որոնք հաճախ համընկնում են Ուկրաինայի Սահմանադրությամբ ամրագրված արժեքների և սկզբունքների հետ:

Բնականաբար, ոչ միայն մեթոդաբանական, այլ նաև այնպիսի համակարգային հիմնախնդիրները, ինչպիսիք են կոռուպցիան և դատական համակարգի անկախության բացակայությունը, խոչընդոտ են արդյունավետ իրավական բարեփոխումների համար, որոնք անհրաժեշտ է հաղթահարել:

Այսպիսով, կարելի է եզրակացնել, որ անցումային փուլում գտնվող ցանկացած հասարակության իրավակարգում ցանկացած էական փոփոխություն պահանջում է փոփոխություններ դրա իրավամտածողության և իրավական մշակույթի մեջ: Միջազգային և եվրոպական չափանիշների ներդրման նպատակով կատարվող օրենսդրական կարգավորումների զարգացումը չի *per se* երաշխավորում իրավական համակարգի անցումը բռնապետականից դեպի ժողովրդավարություն և իրավունքի գերակայություն:

Այժմ հարկ է անդրանդառնալ «սահմանադրական բարեփոխումների» նեղ բնորոշմանը և պարզել, թե Ուկրաինայում ֆորմալ սահմանադրական բարեփոխումներն ինչ չափով են նպաստել իրավունքի գերակայության ուժեղացմանը:

---

[14] **Kochenov D.,** The Issue of Values. In: Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union. Towards a Common Regulatory Space? Ed. by Roman Petrov, Peter Van Elsuwege. – Routledge, 2014, p. 61:

[15] **Petrov R.,** …, pp. 148-153.

Ներկայիս սահմանադրական գործընթացը և իրավունքի գերակայության իրացումը

Սահմանադրական բարեփոխումների իմաստով իրավունքի գերակայության իրացման հիմնախնդիրը կարող է քննարկվել երկու տեսանկյունից՝ 1. սահմանադրական բարեփոխումների բովանդակությունը (այսինքն՝ արդյո՞ք ներկայացված փոփոխությունները կարող են նպաստել իրավունքի գերակայության ամրապնդմանը), և 2. նման բարեփոխումների ընթացակարգային խնդիրները (այսինքն՝ արդյո՞ք սահմանադրական գործընթացն ընթանում է իրավունքի գերակայության սկզբունքներին համահունչ)[16]:

Սահմանադրական բարեփոխումների բովանդակության առնչությամբ առավել մեծ խնդիրներն են սահմանադրական իրավունքների և ազատությունների արդյունավետ կարգավորումը և երաշխավորումը, իշխանությունների բաժանման սկզբունքի իրացումը և հակակշիռների ու զսպումների արդյունավետ կառուցակարգի ստեղծումը, դատական համակարգի բարեփոխումը, իշխանության ապակենտրոնացումը և արդյունավետ տեղական ինքնակառավարման ստեղծումը: Այս բոլոր հիմնախնդիրներն իրավունքի գերակայության բաղկացուցիչ մասեր են: Թեև Ուկրաինայի Սահմանադրության և այլ օրենսդրական ակտերի փոփոխություններում դրանց անդրադարձ կատարվել է, սակայն այդ հարցերը դեռ շարունակում են գտնվել սահմանադրական բարեփոխումների օրակարգում:

Սահմանադրական կարգավորումների բոլոր փոփոխություններին[17] անդրադառնալու նպատակով չհետապնդելով՝ այս հոդվածում

---

[16] Հոդվածում հիմնականում քննարկվում են սահմանադրության տեքստի փոփոխությանն առնչվող բարեփոխումները, թեև մի շարք բարեփոխումների նախաձեռնություններ՝ ներառյալ նոր սահմանադրության նախագծեր, շատ անգամ ավելի մեծ են: Որոշ նախագծեր գնահատվել են Վենետիկի հանձնաժողովի կողմից (օրինակ՝ Opinion CDL-AD (2009) 024 on draft Constitution կամ Opinion CDL-AD (2008) 015 on the so called “Shapoval draft Constitution”)

[17] Այնպիսի կարևոր հիմնախնդիրները, ինչպիսիք են դատական համակարգի կամ տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները, պահանջում են մանրամասն վերլուծություն, որը չի կարող իրականացվել մեկ հոդվածի շրջանակներում:

անդրադարձ կլինի Ուկրաինայում իրավունքի գերակայության իրացմանն ուղղված որոշ զարգացումների:

Ուկրաինայի Սահմանադրությունն ընդունվել է 1996-ին: Թեև Սահմանադրության տեքստը, լինելով քաղաքական փոխհամաձայնության արդյունք, պարունակում էր որոշ «անհամապատասխանություններ», սակայն այն դրական էին գնահատել տեղական և միջազգային փորձագետները՝ ներառյալ «Ժողովրդավարություն իրավունքի միջոցով» Եվրոպական հանձնաժողովը (Վենետիկի հանձնաժողով): Մասնավորապես, Ուկրաինայի Սահմանադրության վերաբերյալ CDL-INF (1997)002 կարծիքում ընդունվում է հակակշիռների և զսպումների համակարգի ամրագրումը և նշվում, որ «Իրավունքի գերակայության սկզբունքները լավ արտացոլված են Սահմանադրության տեքստում: Ժողովրդավարական տեղական կառավարման հիմնումը, ինչպես նաև սահմանադրական դատարանին կարևոր դերակատարության վերապահումը պետք է նպաստեն Ուկրաինայում ժողովրդավարական մշակույթի ձևավորմանը»[18]:

Ինչպես արդեն նշվել է, Սահմանադրության՝ մարդու իրավունքներին և ազատություններին նվիրված 2-րդ Գլուխը նախագծվել էր մարդու իրավունքների միջազգային և եվրոպական չափանիշներին համահունչ և որոշ դեպքերում ապահովում էր ավելի էական երաշխիքներ, քան պահանջվում էր միջազգային փաստաթղթերով: Հակառակ խորհրդային ավանդույթի, 1996 թվականի Սահմանադրության մեջ անհատը ճանաչվում էր որպես բարձրագույն սոցիալական արժեք, և իրավունքների մեջ էին մտնում քաղաքացիական, քաղաքական և սոցիալ-տնտեսական իրավունքները: Անցումը դեպի ժողովրդավարական ավանդույթի արտացոլված է նույնիսկ Սահմանադրության կառուցվածքում. մարդու և քաղաքացու իրավունքների գլուխն անմիջականորեն հաջորդում է Սահմանադրության 1-ին՝ ընդհանուր սկզբունքներ ամրագրող գլխին: Դժբախտաբար, սահմանադրական իրավունքներից և ազատություններից շատերը գործնականում ամբողջությամբ չեն

[18] Opinion CDL-INF (1997) 002 on the Constitution of Ukraine, available at: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1997)002-e (last visited 20.01.2015):

իրացվում, և նման իրավունքներ ամրագրող սահմանադրական նորմերը շարունակում են մնալ որպես հռչակագրային:

Իրավունքի գերակայության իրացման մեկ այլ հիմնախնդիր է հանդիսանում իշխանությունների արդյունավետ տարանջատումը: Պետական իշխանության կազմակերպման ինստիտուցիոնալ մոդելի առնչությամբ 1996 թվականին Սահմանադրությունը հիմնեց նախագահական-խորհրդարանական հանրապետություն՝ Նախագահի ուժեղ դիրքով: Թեև հակակշիռների և զսպումների կառուցակարգ ստեղծվեց, գործնականում այն չէր աշխատում: Պետության գլխի կողմից իշխանության բռնապետական չարաշահումը՝ հիմնված քաղաքական վերնախավի «խորհրդային» մտածողության վրա, հանգեցրեց իշխանությունը Նախագահի ձեռքում կենտրոնացնելուն և խորն ինստիտուցիոնալ կոնֆլիկտների: Դատական համակարգն արդյունավետ միջոց չէր նման խնդիրները լուծելու համար:

Այդ ժամանակահատվածից սկսած՝ պետական իշխանության կազմակերպման լավագույն տարբերակը գտնելուն և հակակշիռների ու զսպումների կառուցակարգը բարելավելուն ուղղված սահմանադրական բարեփոխումների գործընթացը շարունակվում է: 2004 թվականին «Նարնջագույն» հեղափոխության ընթացքում բարեփոխումների փորձերը հանգեցրին Սահմանադրության փոփոխությանը և խորհրդարանական-նախագահական ինստիտուցիոնալ մոդելի ամրագրմանը: Թեև խորհրդարանի դերն ուժեղացավ, սակայն դա չհանգեցրեց երկրում ժողովրդավարության ամրապնդմանը. Նախագահական ինստիտուտին արդյունավետորեն հավասարակշռող համակարգ չստեղծվեց, ինչը հանգեցրեց ինստիտուցիոնալ ճգնաժամի խորացմանը և ստեղծեց իշխող կուսակցության կողմից իշխանությունը յուրացնելու հնարավորություն: Փոփոխությունների անհետևողականությունն ընդգծել է Վենետիկի հանձնաժողովը, որն այդ սահմանադրական բարեփոխումների վերաբերյալ կարծիքում նշել է, որ «մի շարք դրույթներ կարող են հանգեցնել քաղաքական կոնֆլիկտների և դրանով արգելափակել երկրում իրավունքի գերակայության անհրաժեշտ բարելավումը: Ընդհանուր առմամբ, ընդունված սահմանադրական փոփոխությունները դեռ թույլ չեն տալիս հասնելու կառավարման

հավասարակշռված և ֆունկցիոնալ համակարգ ստեղծելու նպատակին»[19]:

Ավելին, Սահմանադրությունը փոփոխող օրենքը (Օրենք N 2222) ընդունվել է ընթացակարգային խախտումներով (առանց սահմանադրական դատարանի պարտադիր կարծիքը ստանալու՝ ինչպես պահանջում է Սահմանադրության 13-րդ գլուխը): Սա հիմք դարձավ այդ Օրենքի սահմանադրականութան հարցը բարձրացնելու համար: 2007 թվականին N 2222 Օրենքը Սահմանադրությանը հակասող ճանաչելու խնդրանքով դիմում ներկայացրեցին խորհրդարանի 102 պատգամավորներ: Դատարանն, այնուամենայնիվ, մերժեց դիմումը ձևական պահանջների հիման վրա (որոշման 3-րդ պարագրաֆում դատարանը գտավ, որ երբ N 2222 Օրենքը մտել է ուժի մեջ, դրա բովանդակությունը դարձել է Սահմանադրության բաղկացուցիչ մաս, հետևաբար՝ դիմումով վիճարկվում է ոչ թե օրենսդրական տեքստ, այլ հենց Սահմանադրության տեքստ)[20]: Բարեփոխված Սահմանադրությունն օրենսդրական միջոցներով փոփոխելու փորձերը հաջողության չէին հասնում քաղաքական համաձայնության բացակայության պատճառով:

2010 թվականի հուլիսին խորհրդարանի 252 անդամներ սահմանադրական դատարան ներկայացրեցին N 2222 Օրենքի սահմանադրականությանն առնչվող մեկ այլ դիմում: Այս անգամ Դատարանն իր 2010 թվականի սեպտեմբերի 30-ի որոշմամբ, հակառակ իր նախորդ՝ 2008 թվականի որոշմամբ արտահայտած դիրքորոշման, գտավ, որ N 2222 Օրենքն ընդունվել է ընթացակարգային խախտումներով և ճանաչեց այն հակասահմանադրական[21]: Սահմանադրական դատարանի դատական նախադեպի (2008 թվականի որոշումը և 2010 թվականի վճիռը) հակասականությունն ընդգծել է նաև Վենետիկի հանձնաժողովը և նշել. «ծայրահեղ անսովոր է, որ հեռու գնացող սահմանադրական

---

[19] Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8 December 2004, CDL-AD (2005) 015, available at: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)015-e (last visited 1.01.2015)

[20] Սահմանադրական դատարանի 05.02.2008 թվականի N 6-y2008 գործով որոշումը: Հասանելի է ուկրաներեն՝ http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va06u710-08:

[21] Ուկրաինայի սահմանադրական դատարանի 30.09.2010 թվականի N 1-45/2010 գործով N 20-рп/2010 վճիռը: Հասանելի է ուկրաներեն՝ http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10 :

փոփոխությունները՝ ներառյալ երկրի քաղաքական համակարգի փոփոխությունը, [...] հակասահմանադրական են ճանաչվել վեց տարի հետո»[22]: Թեև նման դիմում ներկայացնելու համար ժամկետային սահմանափակում չկա, սակայն այս դեպքում հակասահմանադրական ճանաչելը խախտում է իրավական որոշակիության սկզբունքը՝ իրավունքի գերակայության կարևոր տարրը[23]: Հանձնաժողովի կարծիքում նաև նշվել էր, որ «Սահմանադրական դատարանը սահմանափակված է Սահմանադրությամբ և դրանից վեր չի կանգնած, նման որոշումները ժողովրդավարական օրինականության և իրավունքի գերակայության լուրջ խնդիրներ են առաջացնում»[24]:

Թեև վճռում հստակ նշված չէ, սակայն սահմանադրական դատարանը ոչ բացահայտ կերպով վերականգնեց Սահմանադրության 1996 թվականի խմբագրությունը: Արդյունքում Նախագահի (այդ ժամանակ Վ.Յանուկովիչ) լիազորություններն էականորեն ընդլայնվեցին ի տարբերություն այն լիազորությունների, որ ուներ ժողովրդի կողմից ընտրվելիս, որը կրկին հանգեցրեց իշխանության բռնապետական կենտրոնացման մեկ անձի ձեռքում:

Այս սահմանադրական բարեփոխումների վերլուծությունը բովանդակային և ընթացակարգային տեսանկյուններից ցույց է տալիս, որ դրանք չեն նպաստել իրավունքի գերակայության ամրապնդմանը, պետական իշխանության կազմակերպման լավագույն ինստիտուցիոնալ մոդել գտնելուն, իսկ Նախագահի, Նախարարների կաբինետի և Խորհրդա-բանի լիազորությունների միջև հավասարակշռություն հաստատելու փորձը չի հասել իր նպատակին: Նման ձախողման պատճառներից մեկը կարող է լինել այն, որ նման փորձերում բացակայում էր պրոֆեսիոնալ մոտեցումը, փորձերը հիմնված էին անձնական և քաղաքական շահերի: Ավելին, նման փոփոխություններ կատարելու ընթացակարգերը զերծ չէին խախտումներից:

Նախագահի կողմից իշխանության յուրացումը, 2013 թվականի նոյեմբերին արտաքին քաղաքականության մեջ եվրոպամետ կուրսի

---

[22] Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine CDL-AD (2010) 044-e, available at: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-e (last visited 20.01.2015).

[23] նույն տեղում՝ պարագրաֆ 38:

[24] նույն տեղում՝ պարագրաֆ 36:

մերժումը, ինչպես նաև սահմանադրական իրավունքների կոպիտ խախտումները դրդեցին զանգվածային բողոքների՝ «Արժանապատվության հեղափոխության»: Այդ իրադարձությունների արդյունքներից մեկը եղավ այն, որ Ուկրաինայի խորհրդարանը 2014 թվականի փետրվարի 22-ին վերականգնեց Սահմանադրության 2004 թվականի խմբագրությունը՝ լրացուցիչ փոփոխություններով[25]՝ հիմնելով պետական կառավարման խորհրդարանական-նախագահական մոդել:

2014 թվականից սկսած Ուկրաինայի օրենսդիրն ընդունել է դեպի ժողովրդավարություն անցումը երաշխավորելուն և նախորդ բոնապետական ռեժիմի բացասական հետևանքները վերացնելուն ուղղված օրենքներ: Սակայն, հարկ է նշել, որ այդ օրենքներից մի քանիսը, այնուամենայնիվ, ընդունվել են բողոքների ճնշման արդյունքում և առանց օրենսդրական կանոնները հստակ պահպանելու: Մասնավորապես, այդ հիմնախնդիրները նշել է Վենետիկի հանձնաժողովը «Կառավարության մաքրման մասին» («Լյուստրացիայի մասին») 16.09.2014 թվականի օրենքի վերաբերյալ Միջանկյալ կարծիքում[26]: Հանձնաժողովն ընդգծել է, որ «նման ընթացակարգային խախտումները հակասում են իրավունքի գերակայությանը: Դրանք ստվեր են գցում օրենքի լեգիտիմության վրա, ինչը խնդրահարույց է օրենքի համար, որի նպատակն է վերականգնել հանրային իշխանության նկատմամբ վստահությունը և երաշխավորել հանրային իշխանության բաց և թափանցիկ իրականացումը»[27]: Ավելին, հանձնաժողովը գտավ, որ Օրենքի որոշ դրույթներ (մասնավորապես՝

---

[25] Վերխովնա Ռադայի «Ուկրաինայի՝ 08.12.2004 թվականի №2222-IV, 01.02.2011 թվականի №2952-IV, 19.09.2013 թվականի №586-V Օրենքներով փոփոխված Սահմանադրության 28.06.1996 թվականի տեքստի մասին» 22.02.2014 թվականի որոշումը: Հասանելի է ուկրաներենով՝ http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/750-18 : Որոշումը կորցրեց իր իրավական ուժը 2014 թվականի մարտի 2-ին՝ ուժի մեջ մտնելով «Ուկրաինայի Սահմանադրության որոշ դրույթների իրավական ուժը վերականգնելու մասին» 21.02.2014 թվականի օրենքը: Հասանելի է ուկրաներենով՝ http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/742-18 :

[26] Օրենքը կարգավորում էր կոմունիստական կարգերի և Նախագահ Յանուկովիչի կողմից իշխանության յուրացման ժամանակահատվածում կատարված գործողությունները:

[27] Interim Opinion CDL-AD(2014)044-e, պարագրաֆ 14, հասանելի է՝ http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)044-e

լյուստրացիայի գործընթացը կարգավորող դրույթները) հակասում են միջազգայնորեն ճանաչված սկզբունքներին և չափանիշներին (ներառյալ՝ իրավունքի գերակայությանը)՝ անկախ Օրենքի 1-ին հոդվածում թվարկված լինելու հանգամանքից: Նմանատիպ մեկնաբանություններ տվել էին նաև Եվրոպայի Խորհրդի փորձագետները՝ Ուկրաինայի Խորհրդարանի կողմից 08.04.2014 թվականին ընդունված «Ուկրաինայի դատական համակարգի նկատմամբ վստահությունը վերականգնելու մասին» օրենքի առնչությամբ[28]:

Հարկ է նաև նշել, որ դեպի ժողովրդավարություն արդյունավետ անցումը երաշխավորելու համար անհրաժեշտ է ոչ միայն ձեռնարկել այնպիսի միջոցներ, ինչպիսին է լյուստրացիան, այլ նաև համակարգային փոփոխություններ պետք է կատարվեն սահմանադրական կարգավորումների մակարդակում: Այսպիսով, բազմակողմանի սահմանադրական բարեփոխումները (ոչ միայն ինստիտուցիոնալ կառուցակարգը, այլ նաև դատական համակարգը, գլխավոր դատախազի ինստիտուտը և տեղական ինքնակառավարման համակարգը ներառող բարեփոխումները) դեռ օրակարգում են[29]: Հակառակ նախորդ ժամանակաշրջանների, այսօր քաղաքացիական հասարակությունը (ներառյալ՝ պրոֆեսիոնալ և գիտական համայնքները) շատ ավելի ակտիվորեն է

[28] Expert Opinion on consolidated draft law, available at http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/Appendix_draft_law_of_Ukraine_FINAL010414.pdf :

[29] Այս պահին տարբեր սուբյեկտների կողմից որոշ նախագծեր մշակվում են: 2014 թվականի հուլիսի 2-ին Ուկրաինայի նախագահը Վենետիկի հանձնաժողովին ներկայացրել Սահմանադրությունը փոփոխող օրենքի նախագիծ: Նախագծի վերաբերյալ Opinion CDL-AD(2014)037 կարծիքը հասանելի է՝ http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)037-e.: Հանձնաժողովը ողջունեց որոշ առաջարկներ, ինչպիսիք են իմպերատիվ մանդատի և գլխավոր դատախազի ընդհանուր վերահսկողության լիազորության վերացումը (Կարծիքի 69-րդ պարագրաֆ) և անցումը դեպի իշխանության ապակենտրոնացում (պարագրաֆ 70): Միևնույն ժամանակ, փորձագետներն ընդգծեցին նախագահական իշխանության ուժեղացումը (պարագրաֆ 71), դատական համակարգին առնչվող դրույթների փոփոխության բացակայությունը (պարագրաֆ 72) և այն փաստը, որ նախագիծը հանրային քննարկում չի ստացել (պարագրաֆ 73):

մասնակցում բարեփոխումների գործընթացին[30]: Եվրոպամետ կուրսի վերականգնումը և ԵՄ հետ համագործակցության խորացումը նպաստում է միջազգայնորեն ճանաչված չափանիշների և սկզբունքների իրացմանը:

Իհարկե, Ղրիմի խնդիրը, ինչպես նաև Արևելյան Ուկրաինայում զինված հակամարտությունը բարենպաստ պայմաններ չեն սահմանադրական կարգավորումները բարելավելու համար: Սակայն, ինչպես «Ժողովրդավարության համար եվրոպական ներդրում» կազմակերպության գործադիր տնօրեն Իրժի Պոմիանովսկին է նշել, դրանք «չպետք է խոչընդոտեն բարեփոխումների լավ պլանավորումը կամ արդարացնեն ժողովրդավարության և փոփոխությունները վերահսկելու հարցում քաղաքացիական հասարակության դերի թուլացումը»[31]: Ճիշտ հակառակը, անհրաժեշտ է սահմանադրական բարեփոխումներն ավելի ակտիվացնել Ուկրաինայի հասարակության կայուն զարգացումը երաշխավորելու նպատակով:

Եզրակացություն

Ամփոփելով անհրաժեշտ է նշել, որ ձևական սահմանադրական բարեփոխումների (սահմանադրական օրենսդրության բարեփոխումների) հաջողությունը մեծապես պայմանավորված է հասարակության իրավամտածողության և իրավական մշակույթի փոփոխություններով, փոփոխությունների համար հասարակության պատրաստակամության մակարդակով, նման փոփոխությունների հիմքերով և նպատակներով ու պետության մեջ Սահմանադրության նկատմամբ հարգանքի ու վստահության մակարդակով:

1996 թվականին Սահմանադրությունն ամրագրեց նոր իրավական, քաղաքական, տնտեսական և սոցիալական ինստիտուտներ, որը կարող էր գնահատվել որպես Ուկրաինայի հետխորհրդային փոխակերպման վկայություն: Գործնականում, այնուամենայնիվ, սահմանադրական դրույթներն ամբողջությամբ չէին իրացվում, քանի որ կառավարող

[30] The “Reanimation Package of Reforms” initiative, available at http://platforma-reform.org/?page_id=351

[31] The overview of the Expert Discussion “A new Ukraine in the eyes of Ukrainian experts” (5 March, 2014, Brussels), available at the web-site of the Center for Legal and Political Reforms, available at http://www.en.pravo.org.ua/index.php/151-european-integration/560-a-new-ukraine-in-the-eyes-of-ukrainian-experts (last visited 20.01.2015).

էլիտայի խորհրդային մտածողությունը մասամբ պահպանվում էր, և խորհրդային ժամանակաշրջանից ժառանգած խնդիրները դեռ մնում էին (կոռուպցիա, դատարանի անկախության բացակայություն, մարդու իրավունքների հռչակագրային բնույթը և այլն): Հետագա սահմանադրական բարեփոխումներն էական փոփոխությունների չհանգեցրեցին: Լինելով ոչ հետևողական և քաղաքական ու գործարար շահերով և հավակնություններով պայմանավորված՝ սահմանադրական փոփոխությունները չկարողացան ստեղծել պետության անցումային զարգացման համար նպաստավոր պայմաններ, ինչն ակնկալվում էր ցանկացած իրավական բարեփոխումներից: Սակայն այս բարեփոխումների ձախողումները և թերությունները դարձան Ուկրաինայում քաղաքացիական հասարակության փոփոխության «negativestimulus»: Այս զարգացող քաղաքացիական հասարակությունը ներկայում էական դեր է խաղում սահմանադրական բարեփոխումների գործընթացում:

Պետական իշխանության կազմակերպման ինստիտուցիոնալ այն մոդելի փնտրտուքը, որը լավագույնը կլինի Ուկրաինայի համար և կբավարարի իրավունքի գերակայության, ինչպես նաև Ուկրաինայի քաղաքական և սոցիալական իրականության պահանջներին, դեռ շարունակվում է: Երբ նման հավասարակշռված մոդել գտնվի և Սահմանադրության մեջ համապատասխան փոփոխություններ կատարվեն, կարևոր է հիշել, որ ոչ թե Հիմնական օրենքի տեքստը, այլ դրա իրականացման պրակտիկան է հասարակության մեջ դրական փոփոխությունների վկայությունը:

Constitutional Reforms end Post-Soviet Transformation in Ukraine: Challenges on the Way to the Rule of Law

ANNA KHVOROSTYANKINA
National University of "Kyiv-Mohyla Academy", Ukraine

The article focused on the role of constitutional reforms for Post-Soviet transformation of Ukraine. Taking into account that the phenomenon of Post-Soviet transformation is a complex, multidimensional and interdisciplinary one, the author concentrate on its legal aspects discussing the role of the constitutional reforms for the strengthening of the Rule of Law in Ukraine. She argue that the Rule of Law (if understood not as an abstract idea, but as a set of legal principles and values) can serve as a criterion for the assessment of results of legal, political, social and economic developments in the societies in transition. Discussing the notion of 'constitutional reforms' in the context of post-Soviet transformation, the author argue that in this context constitutional reforms can have two meanings: they can be

understood 1) widely, as fundamental changes in the legal system (bringing also the change in political, social and economic systems of the society) and 2) narrowly, as a process of improving of the text of the Basic Law. For both cases, the developments merely on the legislative level are never sufficient: the changes in ideology, mentality and legal culture are vital to bring the change. The author analyze the constitutional process in Ukraine posing the question whether the amendments introduced to the Constitution contributed to the strengthening of the Rule of Law, and conclude that by this moment such reforms have not been successful in achieving their goals and the reforms based on new ideological and methodological approaches are required in order to implement the Rule of Law in practice.