

НАУКОВІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ



В. ТАЦІЙ

*доктор юридичних наук, професор,
академік НАН України,
президент АПрН України,
ректор*

*(Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого)*

Визначальними засадами будь-яких соціальних перетворень є їх системність, плановість та наукове обґрунтування. Особливим чином це стосується такої реформи суспільних відносин, як оновлення змісту конституційного ладу. Події навколо необхідності реформування Основного Закону України спричинили не лише появу доволі діаметральних поглядів щодо нового змісту інститутів конституційного права, особливо у сфері здійснення державної влади, а й продемонстрували необхідність консолідації зусиль усіх без винятку політичних сил щодо способів вирішення цього питання. Заради спрямування таких зусиль у руслі розбудови вітчизняної конституційної системи на засадах правової та демократичної державності наукова громадськість здійснює відповідні кроки шляхом проведення масштабних наукових форумів, оприлюднення результатів обговорення складних державно-правових проблем на шпальтах наукової періодики та у інших засобах масової інформації, надання експертних висновків щодо проектів актів, які стосуються такого системного оновлення конституційно-

го регулювання конституційного ладу в нашій державі.

Саме до розряду таких заходів за важливістю можна віднести всеукраїнську науково-практичну конференцію «Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми», яка була проведена Академією правових наук України спільно із Національною юридичною академією України імені Ярослава Мудрого в м. Харкові 25 та 26 червня 2009 р. [1]. У цьому вельми представницькому науковому форумі взяли участь понад 200 осіб – представники вищих та місцевих органів державної влади (зокрема, 4 суддів Конституційного Суду України) та провідних правових шкіл нашої держави. В основі обговорення лежали всі без винятку «конституційні» пропозиції, що існують на сьогодні, в тому числі проекти нової редакції Конституції України, запропоновані Президентом України, провідними політичними силами, правозахисними організаціями, певними вченими та громадськими діячами.

За результатами зроблених доповідей та полеміки стосовно висловлених думок щодо подальшої конституційної розбудови України були вироблені

рекомедації щодо оптимізації процесу оновлення конституційного тексту. На певні з таких рекомендацій хотілося б звернути увагу, висловивши додаткові власні міркування.

Вважаємо, що на одному з перших місць у таких складних процесах має перебувати питання необхідності забезпечення спадковості у конституційно-правовому розвитку країни. Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України була визнана міжнародними експертами в галузі публічного права як один із найдосконаліших документів демократичного урядування, який існував на європейському континенті на той час. Однак вітчизняні політики не змогли повною мірою скористатись потужним позитивним потенціалом цього Основного Закону. Спокуса виписати правила «під себе» завжди існує у будь-якому політикумі. Інша річ, що у демократичній країні на заваді її реалізації стоять міцні механізми захисту конституційного ладу в особі жорсткої процедури внесення змін до Основного Закону, функціонування спеціалізованої інституції — Конституційного Суду та існування інших засобів правової охорони Конституції.

Так сталося, що прийнята 8 грудня 2004 р. конституційна реформа не була повністю науково обґрунтованою і, що найголовніше, не вирішила основного завдання — усунути дуалізм в управлінні виконавчою владою. Таке поспішне реформування спричинило сплеск гострих протистоянь на вищому владному рівні. Отже, на сьогодні назріла потреба у системному оновленні правового регулювання конституційного ладу України.

Водночас, як було заявлено на початку, такі еволюційні перетворення мають відбуватись з урахування набутого попередньо позитивного досвіду

у конституційному будівництві. Такий «позитив» може стосуватись не лише змістовних моментів конституційного тексту, а й суто процедурних питань, які б забезпечили максимальну легітимність при ухваленні нового Основного Закону.

Позитивним для ефективного оновлення змісту Конституції є те, що ключові моменти майбутнього Основного Закону обговорюються на всіх рівнях із широким залученням засобів масової інформації до цих процесів. Хотілося б пригадати події, що відбувались у той час, коли розроблявся чинний Основний Закон. Тоді було проведено всенародне обговорення проектів конституційного тексту. Хоча процес прийняття нової Конституції і розтягнувся у часі, переважно через періодичне протистояння між вищими органами влади, все ж 28 червня 1996 р. для нашої країни стало днем, коли була перегорнута сторінка у державному будівництві, і спільно парламентом та главою держави був зроблений важливий крок на шляху до входження нашої держави до єдиної демократичної європейської сім'ї.

Переконали, що результати обговорення стануть основою для доопрацювання запропонованих ініціатив, що, безперечно, сприятиме більшій легітимності цього основоположного акта. Можна говорити, що така Конституція буде, справді, правовим документом.

Загалом же ще досить значною проблемою залишається усвідомлення громадянами України значущості Конституції для розвитку України як демократичної та правової держави. Так, проведене рік тому соціологічне опитування Центром економічних та політичних досліджень імені Разумкова, присвячене Дню Конституції України, продемонструвало (порівня-

но із аналогічним дослідженням у 2003 р.) досить негативні тенденції у правовій свідомості громадян. Так, із 2 014 опитаних повнолітніх громадян України лише 5 % відповіли ствердно на запитання «Чи вважаєте Ви День Конституції дійсно великим святом?» (у 2003 р. таких було 4,9 % опитаних), 32,9 % заявили, що це звичайне свято (2003 р. — 33,3 %), 41,2 % відповіли, що для них цей день — звичайний вихідний, а ніякий не святковий (44,4 % у 2003 р.). Показовим є також і те, що лише 21,4 % опитаних правильно назвали рік прийняття Конституції України, тоді як 53,5 % не змогли дати відповіді взагалі (або відмовились її давати); 5,4 % вказали на 1991 р., а 4,6 % — на 1994 р., як на рік прийняття Основного Закону України [2].

Причин такого явища багато. Мають, що провідне місце посідає безвідповідальне ставлення владних інституцій до виконання конституційних приписів, особливо в частині гарантування конституційних прав і свобод.

Тому в цьому контексті вважаємо за доцільне поставити питання про перегляд підходів до формулювання засад конституційного ладу, присвячених здійсненню державної влади (до речі, на цьому було наголошено у багатьох виступах учасників конференції). На сьогодні конституційна теорія та практика ґрунтується, насамперед, на такій вихідній, доктринальній zasadі, як поділ влади на три гілки: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» (ч. 1 ст. 6 Конституції). Це приводить до того, що реалізація державної влади розглядається крізь призму її механічного поділу на три ключові функції. Натомість на другий план відходить вкрай важливі, попри те, не відображені на конституційному рівні сторони функціонування владного ме-

ханізму. А саме те, що влада, незалежно від того, на які гілки ми її ділимо, має бути єдиною у виробленні та здійсненні курсу державної політики, і найголовніше — всі гілки влади мають нести відповідальність за стан справ у державі й суспільстві. Вважаємо, що така засада повинна з'явитись у тексті нової Конституції.

Знову ж таки, в контексті принципу поділу влади можна поставити під сумнів щодо пропозиції надати депутатам можливість водночас бути членами Уряду (ч. 2 ст. 90 президентського проекту). Але навряд чи це сприятиме утвердженню в нашій державі повноцінного механізму стримувань та противаг між гілками влади.

Проблемним у подальшому просуванні до конституційного реформування є те, що, як зазначалось на початку, пропозиції щодо реформування мають доволі часто несистемний характер і не завжди мають під собою чітке науково-доктринальне підґрунтя. Йдеться, зокрема, про попередньо схвалений і спрямований до Конституційного Суду 20 жовтня цього року проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) (реєстраційний № 3251 від 3 жовтня 2008 р.)

Вважаємо, що до цього питання слід підходити зважено. Оскільки ключовою метою інституту депутатської недоторканності є гарантування опозиційної діяльності як у парламенті, так і поза його межами. В сучасному демократичному світі немає жодної Конституції, в якій у тій чи іншій формі не були встановлені такі гарантії парламентаріїв. Так, наприклад у Франції, жоден член Парламенту за злочин або проступок не підлягає арешту чи застосуванню будь-яких інших заходів, пов'язаних із позбав-

ленням чи обмеженням волі, без дозволу Бюро палати, членом якої він є (крім випадків, коли члена парламенту затримали на місці скоєння злочину чи проти нього постановлений обвинувальний вирок суду (ч. 2 ст. 26 Конституції Франції). І тому часткове обмеження (а не повна ліквідація) інституту недоторканності народних депутатів може мати відповідний ефект для посилення демократизації політичних процесів.

Однак при цьому виникає питання про те, наскільки доцільно ліквідувати гарантії недоторканності глави держави як особи, що своєю діяльністю має забезпечувати стабільність у функціонуванні всього державного механізму, а для цього мають бути створені умови, коли політичний тиск з боку будь-яких інших владних інституцій буде мінімізованим.

Під час обговорення питань конституційного будівництва учасники конференції звернули увагу на цілий ряд проблемних питань, які деструктивно впливають на розвиток політико-правових процесів і можуть бути вирішені вже на цьому етапі без внесення відповідних змін до Конституції України. Однією з них є поспішність у запровадженні пропорційної виборчої системи на місцевих виборах.

20 жовтня 2009 р. Верховна Рада України призначила чергові вибори до місцевих рад на 30 травня 2010 р. Вважаємо, що проведення таких виборів не дасть ефективного результату без суттєвої реформи виборчої системи.

Проведення виборів 2006 р. до органів місцевого самоврядування та практика їх діяльності засвідчили передчасність запровадження пропорційної виборчої системи до обласних, районних та інших місцевих рад. Такий крок призвів до надмірної політизації цих владних структур.

Більше того, така радикальна зміна виборчої системи не повною мірою відповідає чинній Конституції. Відповідно до ч. 4 ст. 140 Конституції обласні та районні ради мають представляти спільні інтереси територіальних громад міст, селищ та сіл, що входять до складу того чи іншого регіону. Натомість за пропорційної виборчої системи до складу рад потрапили громадяни, які навіть ніколи не мешкали в тих чи інших населених пунктах області (району). Наприклад, у Луганській обласній раді немає жодного представника територіальних громад 6 із 18 районів. Територіальні громади 4 міст та 8 районів представлені в обласній раді лише одним депутатом кожна. Із числа обраних депутатів три не мають узагалі ніякого відношення до територіальних громад Луганщини, оскільки є членами територіальної громади м. Києва. Ще більш проблемною в цьому плані виглядає ситуація у Харківській та Одеській обласних радах. Так, серед депутатського корпусу Харківської обласної ради не представлено 17 з 27 районів області. 94 із 120 депутатів Одеської обласної ради зареєстровані за основним місцем проживання у обласному центрі — м. Одесі, троє є мешканцями столиці, а загалом в обласній раді не представлено 11 районів із 26 та 3 міста обласного значення із семи [3].

З урахуванням розвитку політичної системи, що стався за часи застосування пропорційної виборчої системи та необхідності поновлення безпосереднього зв'язку депутатів із виборцями (територіальними громадами), означену проблемну ситуацію можна виправити, прийнявши новий Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», та запрова-

дивши виборчу систему на місцевому рівні, при якій місцеві осередки політичних партій залишаються домінуючими суб'єктами висування кандидатів, однак виборці отримують можливість голосувати за конкретні персоналії.

Учасники конференції висловили впевненість, що робота на проектом нової Конституції повинна іти в руслі тих рішень, які були прийняті народом на всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 р. Нагадаємо, що результати цього референдуму були такі: скорочення депутатського корпусу до 300 членів («за» 26,7 млн або ж 89,91 %); встановлення додаткових підстав розпуску парламенту — нестворення протягом місяця парламентської більшості (ця позиція була імплементована в процесі конституційної реформи 2004 р.) та незатвердження протягом трьох місяців Державного бюджету («за» 25,17 млн або ж 84,69 %); ліквідація депутатської недоторканності («за» 26,46 млн або ж 89 %); створення двопалатного парламенту (редакція питання була такою: «Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?») («за» більше 24 млн громадян або ж 81,68 %).

Слід зауважити, що питання безпосередньої демократії в аспекті конституційної правосуб'єктності Українського народу ще не отримало свого належного доктринального оформлення. Окремі ж моменти цієї проблематики вирішені на рівні правових позицій Конституційного Суду України доволі суперечливо. Достатньо зазначити, що, аналізуючи Указ Президента про проголошення згаданого всеукраїнського референдуму за народною

ініціативою, Суд висловив таку позицію: «Виходячи з положень статей 69, 72 Конституції України, Конституційний Суд України вважає, що у разі схвалення всеукраїнським референдумом за народною ініціативою питань... ці питання є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень відповідними органами державної влади в порядку, визначеному Конституцією України, зокрема її розділом XIII «Внесення змін до Конституції», та законами України» (абзац 2 п. 4.3 мотивувальної частини Рішення Суду від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) [4].

Натомість через вісім років у справі про прийняття Конституції та законів України Суд надав таке офіційне тлумачення окремим положенням Основного Закону, які стосуються конституційної правосуб'єктності народу: «Положення частин другої, третьої статті 5, статті 69 Конституції України слід розуміти так, що рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів є остаточним і не потребує будь-якого затвердження, в тому числі Верховною Радою України» (п. 4 резолютивної частини Рішення Суду від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008) [5].

Отже, виникає просте і зрозуміле запитання — як повинні діяти владні інституції у разі проведення у майбутньому аналогічного до референдуму 16 квітня 2000 року всеукраїнського плебісциту? І чи може Український народ вносити зміни до Основного Закону за власною ініціативою без попереднього рішення парламенту? Вважаємо, що без чітких відповідей на ці запитання про забезпечення стабільності конституційного ладу України і гарантування народовладдя в подальшому говорити буде вкрай складно.

Предметом дискусії на конференції було питання про запровадження двопалатного парламенту в Україні. З цього приводу можна висловити такі міркування.

По-перше, створення двопалатної структури парламенту дасть змогу не лише поліпшити якість законів, що приймаються, але може стати гарантією того, що ці закони так чи інакше не будуть ущемлювати інтереси регіонів, особливо в бюджетно-фінансовій сфері.

По-друге, найбільш оптимальним способом формування верхньої палати Сенату вважаємо обрання його членів на загальних зборах (колегіях) депутатів (чи їх делегатів) місцевих рад тієї чи іншої області. Схожий до цього спосіб застосовується у Франції і він довів свою ефективність з точки зору врахування парламентом регіональних настроїв при ухваленні важливих рішень.

По-третє, для того щоб кожен регіон був представлений належним чином, варто враховувати при визначенні кількості сенаторів від кожної області кількість її населення. Важко погодитись із тим (як це пропонується у президентському проекті), що область, яка налічує більше 4,8 млн мешканців (Донецька обл.), матиме у Сенаті стільки ж представників, скільки і малочисленні регіони (наприклад, Чернівецька область, де мешкає менше 1 млн громадян).

По-четверте, варто, на нашу думку, започаткувати механізм відкликання сенаторів колегіями депутатів, які їх делегували. Це дасть можливість забезпечувати зв'язок сенаторів із власними регіонами і відчуття ними постійної відповідальності за покладені на них обов'язки.

По-п'яте, корисним є також врахування зарубіжного досвіду формування верхніх палат. Так, наприклад, при

формуванні верхньої палати Національного парламенту Ірландії, Сенату із 60 її членів 11 призначаються прем'єр-міністром, а 49 — обираються (43 — професійними групами, 6 — університетами).

Стосовно судової гілки влади, учасниками конференції була висловлена пропозиція запровадити у тексті нової Конституції спеціальний розділ під назвою «Судова влада», до якого слід включити найбільш загальні положення організації цієї гілки державної влади. Назва «Судова влада» дає змогу викласти у розділі норми, що стосуються інших органів, які не відправляють правосуддя, проте мають відношення до організації її функціонування — Вища рада юстиції, кваліфікаційні комісії суддів, органи суддівського самоврядування, Академія суддів, Державна судова адміністрація.

У цьому контексті слід підтримати ініціативу щодо зміни підходу до формування Вищої ради юстиції: Президент пропонує, щоб рада складалась із 16 членів, — 8 з яких обирає З'їзд суддів, по 4 члени призначатимуть Президент і Сенат. До того ж члени ради мають працювати на постійній основі, що виключає будь-яке сумісництво (частини 2, 3 ст. 144 проекту).

9. В аспекті питання про зміну структури нового Основного Закону, вважаємо за доцільне звернути увагу на пропозицію запровадження в тексті Конституції спеціального розділу «Охорона Конституції», яка висловлювалась нами ще на етапі розроблення чинного Основного Закону [6]. До цього розділу можна включити питання функціонування інституцій, що покликані забезпечувати неухильне виконання конституційних норм (Конституційного Суду (як органу конституційної юрисдикції), Уповноваженого парламенту з прав людини

(як органу, що покликаний захищати конституційні права людини), Рахункової палати (як органу, що покликаний захищати конституційні засади фінансово-економічної безпеки держави), Прокуратури (як системи органів, які забезпечують конституційну законність у діяльності владних інституцій, насамперед тих, що провадять дізнання та досудове слідство), а також питання притягнення осіб до відповідальності за їх порушення. Це б сприяло утвердженню принципів конституціоналізму в нашому суспільстві, підвищенню значення вказаних інституцій, корекції їх функціонального призначення та усвідомленню громадянами важливості Конституції як Основного Закону держави та суспільства.

До речі, цікавий матеріал для роздумів дає аналіз зарубіжних конституцій. Так, у Конституції Австрії є розділ 6 «Гарантії дотримання Конституції та законності управління» (положення про адміністративні сена-

ти, Федеральний сенат у справах біженців, Адміністративний суд та Конституційний Суд). У Конституції Південно-Африканської Республіки є глава 9 «Державні установи, що підтримують конституційну демократію» (положення про Народного захисника, Комісію з прав людини, Комісію з розвитку та захисту прав культурних, релігійних та мовних спільнот, комісію із гендерної рівності, Генерального аудитора та Виборчу комісію).

Підсумовуючи викладене вище, ще раз наголосимо на тому, що без належного наукового обґрунтування подальші конституційно-правові перетворення в нашій державі не зможуть отримати належного ефекту. Тому надзвичайно важливим є проведення таких наукових форумів, однак не менш важливим є зацікавленість у їх проведенні не лише наукових шкіл, а й вищих владних інституцій, а також готовність останніх дослухатись до вироблених науковцями порад та пропозицій.

ВИКОРИСТАНИ МАТЕРІАЛИ

1. *Всеукраїнська науково-практична конференція «Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми»* (25–26 червня 2009 р., м. Харків) // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 4. — С. 95–97.
2. *Соціологічне опитування на тему «Як Ви ставитесь до Дня Конституції України?»* // http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=150
3. *Гриневецкий С.* Большие проблемы малой власти // Зеркало недели. — 2006. — 22–28 апр.
4. *Офіційний вісник України.* — 2000. — № 30. — Ст. 1285.
5. *Офіційний вісник України.* — 2008. — № 32. — Ст. 1056.
6. *Тацій В. Я., Грошев Ю. М.* Правові заходи охорони Конституції // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 3. — С. 35–42.