

Актуальні проблеми конституційної реформи в Україні

// Актуальні проблеми правознавства. Науковий збірник ЮІ ТАНГ. – Тернопіль, 2004. -
Вип. 6. – С. 72-82.

*Цимбалістий Т. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного і
адміністративного права Юридичного інституту
Тернопільської академії народного господарства*

Досвід українського державотворення протягом останніх років переконливо засвідчив недосконалість чинної моделі державного механізму в умовах сьогодення. Найбільш вразливими її місцями, які багато в чому стали очевидними завдяки практиці реалізації Конституції України 1996 року, можна вважати незбалансованість гілок влади, недостатню ефективність наявних засобів стримувань і противаг, недієвість суспільного і парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, нереалізованість конституційного статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади, фактичний дуалізм виконавчої влади внаслідок існування двох центрів вироблення і реалізації державної політики у цій сфері (Кабінету Міністрів і Адміністрації Президента), відсутність чіткого механізму відповідальності за діяльність Уряду зокрема і стан справ в державі взагалі. Неодноразові спроби правового врегулювання цих проблем в межах, окреслених Конституцією, не увінчалися і навряд чи коли-небудь увінчаються успіхом. Переконливим свідченням цього є доля законопроектів “Про Кабінет Міністрів України”, який вісім разів повертався до парламенту із зауваженнями глави держави, “Про тимчасові слідчі і спеціальні комісії Верховної Ради України”, який “пережив” 4-разове вето главою держави.

Очевидною є відсутність дієвої взаємодії уряду та парламенту. Більшість сформованих після прийняття Конституції урядів не спиралась на підтримку з боку парламенту, але через постійну загрозу розв’язання політичної кризи в результаті висловлення вотуму недовіри, продовжувала здійснювати свою діяльність, в окремих випадках – без затвердженої

Верховною Радою України Програми діяльності Уряду. Позапарламентський характер більшості кадрових призначень в Кабінеті Міністрів, крім того, значно ускладнює процес запровадження інституту “політичних діячів” (політиків), передбаченого Концепцією адміністративної реформи.

Недосконалість політичної системи суттєво позначається на економічній ситуації в Україні. Фактично можна говорити про відсутність злагодженої і ефективної системи управління економічними процесами в країні. Верховна Рада, Президент та Уряд в цій та й не лише в цій сфері діють без чіткої взаємодії. Немає чіткої лінії в правотворчій діяльності вказаних органів. Відсутня і взаємна відповідальність за стан економічного розвитку держави.

Виходом з ситуації, що склалася і найбільш ефективним шляхом розв’язання зазначених проблем, може стати перехід до іншої моделі політичної системи – парламентсько-президентської. Передумовою цього є внесення відповідних змін до Конституції, які з одного боку забезпечували б формування ефективного уряду, який би спирався на підтримку парламенту, а з іншого – запроваджували дієві механізми парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, у тому числі – силових структур, діяльність яких на сьогодні практично повністю закрыта для суспільного контролю.

Серцевиною такої моделі повинна стати ідея спільної політики і спільної відповідальності Парламенту і Уряду за розвиток економічної, соціальної та інших сфер життєдіяльності держави і частковий перерозподіл на їхню користь повноважень Президента за чинним законодавством України.

Ініціатива щодо переходу до іншої форми правління була вперше закріплена у програмах низки політичних партій у 2001 році під час передвиборчої кампанії по виборах до Верховної Ради України. Проте свій початок процес реформування Конституції України бере з виступу Президента України з нагоди святкування 11 річниці Незалежності України,

в якому він визнав, що через nereформованість влади гальмується суспільний прогрес, і запропонував від президентсько-парламентської форми правління перейти до парламентсько-президентської. Ключовими моментами переходу до нової політичної системи - парламентсько-президентської республіки “європейського зразка” - було визначено створення парламентської більшості, формування уряду парламентом, запровадження пропорційної системи виборів¹.

Згідно з Указом Президента України від 6 березня 2003 року, проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” був винесений на всенародне обговорення. Слід визнати, що це було унікальним явищем у конституційно-правовій практиці нашої держави. Фактично мова йшла про гарантування легітимності майбутнього закону.

Особливістю згаданого законопроекту були пропозиції щодо запровадження двопалатного парламенту, скорочення чисельності парламенту, розширення можливостей такої форми безпосередньої демократії як референдум, уніфікації термінів повноважень виборних органів державної влади і місцевого самоврядування (п’ять років) і проведення усіх виборів на протязі одного року, розширення підстав для розпуску парламенту Президентом України.

Одночасно даний законопроект був внесений на розгляд Верховної Ради України. Проте, отримавши як у суспільстві, так і в парламенті неоднозначні оцінки, від був фактично знятий з порядку денного. Натомість на перший план вийшли інші три законопроекти про внесення змін до Конституції України, які були підготовлені групами народних депутатів України. Будучи відомими за своїми реєстраційними номерами у Верховній Раді - № 0999, № 4105 і № 4180 – вони стали предметом розгляду у Конституційному Суді України, за результатами чого останній дав свої висновки від 30 жовтня, 5 листопада і 10 грудня 2003 року. Після цього в основу подальшої роботи

¹ Звернення Президента України Л. Д. Кучми до Українського народу з нагоди 11 річниці Незалежності України // Урядовий кур’єр. – 2002. - № 158. – С. 2.

щодо внесення змін до Конституції було вирішено покласти законопроект № 4105. Доопрацьований Тимчасовою спеціальною комісією, відповідно до Постанови Верховної Ради України від 26 грудня 2002 року “Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України”, він був попередньо схвалений парламентом 24 грудня 2003 року і направлений до Конституційного Суду для отримання висновку про його відповідність статтям 157 і 158 Конституції України. 16 березня 2004 року, давши позитивну відповідь на питання про конституційність згаданого законопроекту, Конституційний Суд відкрив шлях для остаточного його прийняття на черговій сесії Верховної Ради України.

І нарешті 8 квітня 2004 року після обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради України законопроект № 4105 був винесений на поіменне голосування, але, не дібравши всього шість голосів до необхідних трьохсот, не був схвалений парламентом.

У зв'язку з цим постає питання: чи може Верховна Рада України не порушуючи статті 158 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до Конституції, що розглядався Верховною Радою, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. З формально-юридичної точки зору на це питання можна відповісти ствердно зважаючи на те, що на голосування 8 квітня був винесений законопроект № 4105 не в “чистому” вигляді, а з доповненням, що стосувалося часу введення Закону про внесення змін до Конституції в дію. Крім цього, рішучість вищого державного керівництва України щодо реформування Основного закону країни може втілитися в життя і шляхом ініціювання прийняття майже аналогічного за змістом законопроекту № 4180, який теж пройшов експертизу у Конституційному Суді України.

Так чи інакше згідно з ідеологією та змістом конституційної реформи центральним у тій моделі політичної системи, до якої пропонується перейти,

є інститут коаліції депутатських фракцій. Термін “коаліція депутатських фракцій” є новим у конституційно-правовому законодавстві України, як і в цілому у конституційно-правовій практиці. Цікаво зауважити, що він прийшов на зміну поняттю “парламентська більшість”, яке вживалося у законопроекті “Про внесення змін до Конституції України”, винесеному на всенародне обговорення згідно з Указом Президента України від 6 березня 2003 року.

Згідно з законопроектом "Про внесення змін до Конституції України", який попередньо схвалений Парламентом 24 грудня 2003 року, у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження та поєднання політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені Конституцією, має депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

По суті коаліція депутатських (правильніше було б парламентських) фракцій матиме визначальний вплив на вироблення і реалізацію державної політики, адже саме вона наділена фактичними повноваженнями щодо формування Уряду і саме вона є відповідальною за його діяльність. Кабінет Міністрів у своїй діяльності спирається на підтримку парламентської більшості і її допомогою реалізує ті повноваження, якими він наділений згідно з Основним Законом.

В Конституції визначено лише загальні принципи функціонування коаліції депутатських фракцій. Детальніше засади формування, організації діяльності та припинення її діяльності повинні бути визначені Регламентом Верховної Ради України.

Логічним продовженням пропонованої регламентації правового статусу парламентської коаліції є закріплення норми про те, що вибори до Верховної Ради проводяться на засадах пропорційної системи з обранням народних

депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками від політичних партій і виборчих блоків політичних партій. Крім цього, особливістю розглядуваного законопроекту є запровадження імперативного мандату члена парламенту. Відповідно розширено перелік підстав припинення повноважень народного депутата. У разі прийняття пропонованих змін такою підставою буде невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу (виключення) народного депутата України із складу такої фракції.

Кроком до утвердження парламентаризму, тобто забезпечення верховенства парламенту в системі державного механізму², є пропозиція про розширення повноважень Верховної Ради, зокрема щодо виконавчої гілки влади. Так, згідно з проектом Закону "Про внесення змін до Конституції України", до парламенту переходить право призначення Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України та Голови Служби безпеки України - за поданням Президента України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, а також звільнення зазначених осіб з посад і вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України.

Крім цього, позитивним є також закріплення в статті 85 Конституції положення про те, що Верховна Рада дає згоду не лише на призначення на посаду Генерального прокурора України, але і на звільнення його з посади Президентом України.

² Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін.; За ред. Акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АпрН України Ю. М. Тодики. – Х.: Право, 2003. – С. 168.

Отже, фактично посилення ролі Парламенту здійснюється за рахунок повноважень Президента України. Якщо за чинною Конституцією Глава держави одноособово або за згодою Верховної Ради здійснював призначення і звільнення вищезгаданих посадових осіб, то тепер таке право або переходить до Парламенту повністю, або здійснюється ним через подання Президента.

Пропонується обмежити право Глави держави скасовувати акти Кабінету Міністрів можливістю лише зупиняти їх дію “з мотивів невідповідності Конституції і законам України, актам Президента України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності”. Тут слід звернути увагу на певну суперечливість даної норми законопроекту (у пропонованих змінах вона викладена у пункті 15 статті 106), адже за змістом такої редакції конституційність актів Кабінету Міністрів України охоплює також їх відповідність законам України та актам Президента України, тобто включає законність таких актів. Це положення не узгоджується зі статтею 150 Конституції України, якою конституційність, зокрема, актів Кабінету Міністрів України визначена як відповідність виключно Конституції України.

Поряд з обмеженням владних повноважень Президента розширено перелік підстав для розпуску Верховної Ради. Згідно з пропонованою новою редакцією статті 90 Основного Закону, Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

- 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції;
- 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;
- 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Хотілось би звернути увагу і на пропоновану нову редакцію частини четвертої статті 94 Конституції: "Якщо під час повторного розгляду закон

буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України за його підписом". Очевидно, що це є спробою удосконалити чинну редакцію відповідної норми Основного Закону і уникнути випадків невиконання Президентом свого конституційного обов'язку підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів закон, повторно прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу.

Новелою законопроекту є також те, що у разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. За чинною Конституцією такі обов'язки мав би виконувати Прем'єр-міністр України.

Суттєвих змін за результатами конституційної реформи може зазнати регламентація правового статусу Кабінету Міністрів України. Згідно з законопроектом, формування Уряду починається з призначення Прем'єр-міністра. Він призначається Верховною Радою за поданням Президента України. У свою чергу пропозицію щодо кандидатури Прем'єр-міністра України вносить Президенту України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України або депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. При цьому, виходячи з пропонованих змін до п. 9 ст. 106, Президент є зв'язаний тою кандидатурою, яку запропонувала коаліція депутатських фракцій, і вносить відповідне подання на протязі п'ятнадцяти днів після одержання такої пропозиції.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України,

інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Значно розширено повноваження Кабінету Міністрів України. За законопроектом він:

- діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;

- призначає та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;

- за поданням Прем'єр-міністра України призначає та звільняє з посад голів місцевих державних адміністрацій;

- призначає половину складу Ради Національного банку України.

Прийняття таких положень створить набагато більші передумови для реалізації конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади в державі.

Разом з позитивними сторонами законопроекту про внесення змін до Конституції він не позбавлений і недоліків чи дискусійних положень. Відрадно, що деякі з них були усунуті Постановою Верховної Ради від 3 лютого 2004 року “Про внесення доповнення до Постанови Верховної Ради України “Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105)”. Цією Постановою із направлено до Конституційного Суду України законопроекту було вилучено положення про обрання Президента України парламентом і строки, на які Верховною Радою обираються судді.

Однак попередньо схвалений Верховною Радою України 24 грудня 2003 року законопроект не позбавлений і інших недоліків. Так, спірним видається відновлення за прокуратурою функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і

службовими особами (пункт 5 статті 121). Набагато логічнішим було б наділити відповідними повноваженнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, створивши його територіальні органи на місцях. Крім цього, це б більшою мірою відповідало традиціям європейської демократії.

Не зовсім обґрунтованим є зміна порядку формування Конституційного Суду України. Запропоновані зміни до статті 148 Конституції України щодо формування Конституційного Суду України Президентом України і Верховною Радою України позбавляють з'їзд суддів України - найвищий орган суддівського самоврядування - права призначати третину суддів Конституційного Суду України поряд із Президентом України та парламентом. Це не зовсім повно враховує вимоги принципу поділу влади, адже поділ повноважень щодо формування органу конституційної юрисдикції між різними гілками влади покликаний забезпечити їх незалежність і запобігти можливості підпорядкованості будь-якій із них. Крім того, це може створити проблеми при прийнятті Конституційним Судом України рішень про конституційність актів парламенту чи Президента (особливо з принципових питань), а також у разі надання висновку при розгляді справи про імпічмент.

Важливою проблемою, яка виникає у зв'язку з попереднім схваленням законопроекту № 4105 є питання дотримання встановленої процедури внесення змін до Конституції. Мова йде про відповідність Основному Закону процедури розгляду та ухвалення Постанови “Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105)” від 24 грудня 2004 року. Це важливо, адже відповідно до ст. 152 Конституції України недотримання такої процедури є підставою для визнання Постанови неконституційною³.

Порядок розгляду проекту закону про внесення змін до Конституції визначено ст. 159 Основного Закону, відповідно до якої законопроект про

³ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. - К., УПФ, 1996.

внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції. Офіційне тлумачення цієї статті викладено у Рішенні Конституційного Суду України № 8-рп/98 від 9 червня 1998 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України). У мотивувальній частині Рішення зазначено, зокрема, що висновок Конституційного Суду України має бути надано до початку розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції на пленарному засіданні Верховної Ради.

Таким чином, виходячи з ст. 159 Конституції можна зробити висновок, що у разі внесення будь-якої зміни або змін до тексту проекту змін до Конституції, щодо якого наявний висновок Конституційного Суду про його відповідність статтям 157 та 158 Конституції, такий проект має бути повторно поданий до Конституційного Суду і не може розглядатися на пленарному засіданні Верховної Ради за відсутності висновку Конституційного Суду України про його відповідність статтям 157 і 158 Конституції України.

Тепер проаналізуємо, як відбувався розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції № 4105. 5 листопада 2003 року Конституційний Суд України надав Висновок N 2-В/2003 про відповідність ст.ст. 157 та 158 Конституції України законопроекту № 4105 в редакції від 4 вересня 2003 року. Але 24 грудня 2003 року на розгляд Верховної Ради України було подано не цей законопроект, а “доопрацьований” Тимчасовою спеціальною комісією відповідно до Постанови Верховної Ради України від 26 грудня 2002 року “Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України”. Відповідно, до нього було внесено певні доповнення, зміни і поправки. Саме доопрацьований Тимчасовою комісією проект, без

наявності висновку Конституційного Суду України про його відповідність ст.ст. 157 і 158 Основного Закону і був попередньо схвалений парламентом 24 грудня 2003 року.

Відтак Постанову Верховної Ради України “Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105)” від 24 грудня 2004 року було прийнято з порушенням встановленої Конституцією процедури її прийняття – Верховна Рада України не мала повноважень на прийняття постанови про попереднє схвалення доопрацьованого Тимчасовою спеціальною комісією законопроекту про внесення змін до Конституції без наявності висновку Конституційного Суду про відповідність доопрацьованого законопроекту ст.ст. 157 і 158 Конституції України. Ця постанова могла б бути конституційною за однієї з двох умов: 1) за наявності висновку органу конституційної юрисдикції про відповідність доопрацьованого проекту змін до Конституції ст.ст. 157 та 158 Основного Закону; 2) якщо б до розгляду на пленарне засідання парламенту було внесено законопроект в редакції від 4 вересня 2003 року, щодо якого був висновок про його відповідність ст.ст. 157 і 158 Конституції, і до якого на пленарному засіданні народними депутатами України було внесено і затверджено 226 голосами поправки⁴.

Таким чином, очевидним є те, що подальший розгляд законопроекту можливий лише після його нової перевірки Конституційним Судом України на предмет відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Проте для повної узгодженості процедури внесення змін до Конституції з положеннями Основного Закону подальший розгляд законопроекту повинен початися зі стадії попереднього його схвалення Верховною Радою України. На жаль, Конституційний Суд України у своєму висновку від 16 березня 2004 року щодо законопроекту № 4105 з внесеними до нього поправками увагу на цьому не акцентував. Цим самим не знімаються питання щодо легітимності процедури внесення змін до Конституції України.

⁴ Ковриженко Д. Проблемні питання конституційної реформи // Часопис “Парламент”. – 2004. - № 1.

Залишив Конституційний Суд України поза коментарем і той факт, що попередньо схвалений законопроект про внесення змін до Конституції України було змінено на позачерговій сесії Верховної Ради України.

Важливою проблемою конституційної реформи є наявність у законопроекті про внесення змін до Конституції певних неузгодженостей у самому його тексті і з приписами чинної Конституції України. На жаль, Конституційний Суд України у своєму висновку від 16 березня 2004 року, незважаючи на попередню практику своєї роботи, не вказав на ці неузгодженості і необхідність їх усунення, зіславшись на те, що це виходить за межі повноважень Конституційного Суду України, оскільки вони не скасовують і не обмежують прав і свобод людини і громадянина, не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Поза тим, у разі остаточного схвалення пропонованих змін це створить проблеми у розумінні і застосуванні Основного Закону, а також у діяльності Кабінету Міністрів України.

Невирішеним залишається питання про час проведення виборів до Верховної Ради України у разі дострокового припинення повноважень парламенту попереднього скликання. Якщо чергові вибори до Верховної Ради України відбуватимуться після позачергових виборів, то їх практично неможливо буде провести у визначений в частині першій статті 77 Конституції України день (остання неділя березня останнього року повноважень Верховної Ради України) без продовження або скорочення встановленого строку повноважень Верховної Ради України.

Застереження викликає норма прикінцевих положень законопроекту про набрання чинності Закону “Про внесення змін до Конституції України”. Як відомо, спочатку вона встановлювала, що це має відбутися через чотири місяці після прийняття відповідного Закону, а 8 квітня 2004 року на голосування у Верховній Раді України був винесений варіант, згідно з яким це має статися після вступу на посаду Президента України, обраного у 2004 році. На мою думку, логічнішою є пропозиція про набрання чинності Закону

“Про внесення змін до Конституції України” після парламентських виборів 2006 року.

Таким чином, актуальність змін у механізмі держави зумовлена недосконалістю політичної системи і тими проблемами, які виникають з приводу цього, а тому необхідність проведення конституційної реформи є очевидною. Як прогресивний в цілому можна охарактеризувати і попередньо схвалений парламентом законопроект № 4105 з доповненнями, внесеними Постановою Верховною Радою України від 3 лютого 2004 року. Проте пропонувані варіанти конституційних змін, на жаль, не позбавлені недоліків, не усунення яких в майбутньому може призвести до виникнення спірних ситуацій щодо розуміння і застосування Конституції. Крім того, невирішеними залишаються і певні процедурні моменти здійснюваного перегляду Основного Закону держави.