

ПЕРШІ ЗМІНИ КОНСТИТУЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ «НОВОЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ЕРИ» В УКРАЇНІ

Завершення п'ятирічної науково-дослідної роботи кафедри за темою «Конституційна реформа в Україні» збігається у часі із першими нормативно-юридичними наслідками конституційного реформування, проведення політичної реформи, її конституційного супроводження та пропонування нових ідей щодо конституційних перетворень, ініційованого Президентом України започаткування «нової конституційно-правової ери», що науку конституційного права зобов'язує осмислити не тільки саму правотворчу ініціативу Президента України, а й причини та наслідки її втілення [1].

Політична реформа в країні визрівала поступово як результат державотворення незалежної України, розширення змісту конституційної реформи, що розпочалася ще в 1990-ті рр. (перший етап) зі змін Конституції УРСР, ухвалення Декларації про державний суверенітет України, ідеї якої було закріплено та розвинуто в Акті проголошення незалежності України, Законі України «Про правонаступництво України».

Концепція нової Конституції України, що була ухвалена Верховною Радою України 19 червня 1991 р., і проект Конституції, що всенародно обговорювався протягом півроку у 1992 р. — зміст другого етапу конституційної реформи. Третій етап — прийняття Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Конституції України.

Але це не було завершенням реформи. Навіть співголови Конституційної комісії — Голова Верховної Ради України та Президент України — відразу після прийняття Конституції наголошували про необхідність її удосконалення [2]. Вже тоді, з урахуванням перших кроків у реалізації Конституції України, з'явилися підстави щодо твердження про необхідність продовження конституційної реформи [3].

Першою реальною спробою новелізації Конституції був Всеукраїнський референдум 2000 р. Як відомо, на референдум було запропоновано шість питань, два з яких Конституційний Суд визнав неконституційними — про довіру Верховній Раді 14-го скликання й у зв'язку з цим доповненням до Конституції про вираження недовіри Верховній Раді на всеукраїнському референдумі, що дає підстави Президенту для розпуску парламенту і про прийняття Конституції на референдумі. Указом Президента ці питання були виключені.

Чотири питання, що залишилися для винесення на референдум: (1) про дострокове припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України, якщо протягом місяця не буде сформовано постійно діючу парламентську більшість, (2) про зменшення загальної чисельності народних депутатів, (3) про обмеження депутатської недоторканності, (4) про формування двопалатного парламенту — одержали підтримку громадян (більш 70%). Хоча

відповіді на запитання практично, за діючою Конституцією, не визначали майбутній зміст відповідного закону, а лише констатували позицію громадян. Верховна Рада третього і четвертого скликання не змогла з ряду причин, в основному політичних — неможливість знайти компромісне рішення, внести зміни до Конституції України, що були представлені у результаті референдуму.

Черговим етапом на шляху конституційної трансформації, слідом за Всеукраїнським референдумом, була президентська ініціатива проведення в країні політичної реформи з метою «забезпечення подальшого динамічного розвитку української державності... створення передумов для підвищення реальної ролі партій і структур громадянського суспільства і впровадження демократичних інститутів, що відповідають європейській моделі будівництва сучасної демократичної держави» [4]. Ця мета більш змістовна, аніж зміни у Конституції (що були метою референдуму 2000 р.), і тому цей етап конституційної реформи фактично становить політичну реформу з її конституційним супроводженням. Цей етап був задекларований зверненнями Президента України до Українського народу у зв'язку з 11-ю річницею незалежності України (24 серпня 2002 р.) і до народних депутатів у зв'язку з початком 2-ї сесії IV скликання Верховної Ради України (3 вересня 2002 р.). Організаційне забезпечення реформи передбачалося Указом Президента України від 3 жовтня 2002 р. «Про організацію роботи по підготовці законопроектів про внесення змін у Конституцію України і виборчі закони» та Постановою Верховної Ради України від 26 грудня 2002 р. «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по доробці проектів законів України про внесення змін у Конституцію України». Одночасно було прагнення до ідеологічного обґрунтування реформи в Указі Президента України від 6 березня 2003 р. «Про внесення змін у Конституцію України» і Постанові Верховної Ради України від 1 квітня 2003 р. «Про проведення парламентських слухань «Реформа політичної системи в Україні: мета і концептуальні основи конституційних змін».

Після цього протягом 2003–2004 рр. були внесені у Верховну Раду України законопроект № 3207-1 (липень 2003 р.) «Про внесення змін у Конституцію України», декілька законопроектів про зміни в Конституцію, зокрема № 4105, 4180 (вересень 2003 р.), прийнята Постанова Верховної Ради України від 11 липня 2003 р. «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін у Конституцію України до розгляду Верховної Ради України» і від 3 березня 2004 р. «Про деякі заходи для законодавчого забезпечення проведення конституційної реформи в Україні».

Не звертаючись до аналізу політичної ситуації, що пов'язана з підготовкою та обговоренням законопроектів про внесення змін до Конституції, тобто з урахуванням цільової спрямованості конституційної реформи, що переросла в політичну з конституційним супроводженням, слід відзначити її фактичну обмеженість, у всякому разі на сучасному етапі, у порівнянні з проголошеною метою [4]. Цю обмеженість, що проявилась у зведенні на практиці реформи до перерозподілу повноважень у трикутнику Президент — Парламент — Уряд і способам формування конституційних органів (із встановленням нових

термінів), навряд чи можна характеризувати як політичну реформу, орієнтовану на створення сучасної політико-правової системи українського конституціоналізму. В існуючому нормативному вигляді цільова орієнтація реформи зведена, як слушно відзначала Венеціанська комісія Ради Європи, до «забезпечення переходу до більш парламентської форми», «трансформації з квазіпарламентської у квазіпрезидентську», що в загальному сенсі не має прямого відношення до формування елементів системи сучасного конституціоналізму.

Деякою мірою до системи сучасного конституціоналізму може бути віднесене введення пропорційної системи виборів Президента України, представницьких органів майже усіх рівнів влади. Але, по-перше, як вірно відзначив член Венеціанської комісії К. Туорі, «розпорошеність (політичних сил) є однією з проблем української політичної системи, а пропорційна виборча система не буде найкращим способом для її вирішення» [5], по-друге, пропорційна система виборів депутатів місцевих рад суперечить самій муніципальній ідеї. Тут представництво повинно бути не від партій, а від територіальної громади чи її складових, наприклад органів самоорганізації населення. У протилежному випадку з'являється велика імовірність того, що «представляти» територіальну громаду будуть політики, далекі від її інтересів, і, можливо, такі, що не проживають і не працюють на її території.

Характерним прикладом у цьому відношенні є реєстрація на виборах 2006 р. кандидатом на посаду міського голови міста Одеси народного депутата М. М. Поплавського, якого з Одесою зв'язувало, мабуть, тільки місце народження — колись це була Одеська область (тепер — Кіровоградська). На прес-конференції М. М. Поплавський так обґрунтував своє бажання стати головою міста: «Я родився в Ульяновске (тогда он был в составе Одесской области), по духу — одессит... Я бы хотел, чтобы в Одессе появилась на выборах альтернатива действующему городскому голове Эдуарду Гурвицу. Почему Поплавский? Мне так захотелось». За повідомленням журналістів, кандидат на пост міського голови «не зміг повідомити про жодний пункт своєї передвиборної програми... не назвав жодної специфічної одеської проблеми, яку збирається вирішувати на випадок обрання» [6].

Нарешті, найважливішим елементом громадянського суспільства є місцеве самоврядування, самоорганізація громадян, територіальна громада, що володіє первинною публічною правосуб'єктністю. Але ж за конституційним проектом не вбачається прагнення законодавця використати чинне законодавство в контексті практики його застосування для того, щоб на конституційному рівні закріпити концептуально напрацьовані тенденції муніципальної реформи і пов'язаної з нею адміністративної реформи і реформи адміністративно-територіального устрою країни. В результаті, з урахуванням дії з 1 січня 2006 р. змін до Конституції України, склалась парадоксальна ситуація, коли центральна влада формується за принципом парламентсько-президентської республіки, а місцева — за принципом президентсько-парламентської.

Законопроектна робота на цьому етапі була завершена прийняттям «пакетним голосуванням» Закону України «Про внесення змін у Конституцію Украї-

ни» (закон № 2222-IV, 2004), Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» і — у першому читанні — законопроекту № 3207-1, 2004 «Про внесення змін у Конституцію України» (8 грудня 2004 р.). Останній законопроект у зв'язку з уточненням редакції тексту Верховною Радою України та з врахуванням Рішення Конституційного Суду України від 9 квітня 1998 р., № 8-рп/98 був попередньо схвалений Верховною Радою України та наданий для висновку Конституційному Суду України під № 3288-IV від 23 грудня 2005 р. При цьому чинність Закон № 2222-IV, 2004 і законопроект № 3207-1 мали одержати з 1 вересня 2005 р. за умови, якщо проект № 3207-1 буде схвалений Конституційним Судом України, розглянутий і прийнятий на сесії Верховної Ради України. Якщо ж за будь-якими причинами законопроект № 3207-1 не буде прийнятий, Закон України № 2222-IV набере юридичної сили після 1 січня 2006 р.

Другий варіант був найбільш імовірний та був фактично реалізований — зміни до Конституції, що були визначені Законом України від 8 грудня 2004 р., № 2222-IV, набрали чинності з 1 січня 2006 р., хоча деякі конституційні новели юридично можуть бути реалізовані:

– після виборів народних депутатів, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 26 березня 2006 р.;

– після сформування нового конституційного складу Верховної Ради України, сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, що діятимуть п'ять років (ст. ст. 76, 77, 78 Конституції України — тут і далі у ред. Закону України від 8 грудня 2004 р.);

– після введення нового порядку подолання несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності (ст. 78 Конституції України);

– після введення нових підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата (п. 5, 6 ч. 2, ч. 3–6 ст. 81 Конституції України);

– після введення нових порядку роботи та партійно-політичного (фракційного) структурування парламенту, формування Уряду України, його відповідальності, прийняття резолюції недовіри Урядові та його відставки (ст. ст. 83, 85, 113, 114, 115 Конституції України);

– після введення нових повноважень Президента України щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, формування та відставки Уряду України, призначення та відставки Генерального прокурора України (ст. ст. 106, 116, 122 Конституції України).

Тут варто відмітити, що на всіх етапах реформи пріоритетним був інтерес до удосконалення форми держави, її переходу від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської. Не торкаючись обумовленості цього інтересу з боку різних політичних сил, треба визнати важливість проблеми форми держави, зокрема державного правління для загальної організації державного та суспільного життя. На цьому наголошували ще Платон і Арістотель, ідеї яких було розвинуто у новітній історії держави у відомій праці Г. Еллінека «Общее учение о государстве».

Але саме європейський вимір сучасного змісту цієї реформаторської проблеми обумовлює необхідність наукового аналізу. На думку багатьох політичних та державних діячів, вчених-юристів та політологів парламентсько-президентська республіка — більш ефективна форма державного правління, яка запроваджена у більшості європейських країн.

При цьому не враховується, що, по-перше, в європейських конституціях не прийнято визначати назву державного правління, по-друге, «статистичний» підхід є недостатньо переконливим — різниця становить декілька країн: із 41 європейської держави 24 парламентські або парламентсько-президентські. По-третє, застосування будь-якого визначення державного правління далеко не завжди відображає реальну політико-державницьку практику. Так, Болгарію, Литву, Чехію прийнято іменувати парламентськими республіками, хоча перша — фактично полупрезидентська, друга і третя — парламентсько-президентська.

Якщо ж звернутися до реальних повноважень парламентів та президентів, засобів їх формування та обрання, призначення глави виконавчої влади і ін., труднощі нівелювання державного правління у країнах Європи неможливо подолати, тим більш — репродукувати в Україні. Так, при класифікуванні європейських країн за визначенням місця президента чи парламенту парламентсько-президентськими або парламентськими є Австрія, Албанія, Бельгія, Болгарія, Велика Британія, Греція, Данія, Ірландія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Німеччина, Нідерланди, Норвегія, Словачія, Словенія, Турція, Чехія, Угорщина, Швеція, Швейцарія, Естонія. До президентських або президентсько-парламентських маємо віднести Азербайджан, Армению, Білорусь, Грузію, Казахстан, Кіпр, Македонію, Молдову, Польщу, Португалію, Росію, Румунію, Фінляндію, Францію, Хорватію, Югославію.

Про небезпеку прагнення «наслідувати європейців у всьому», копіювати європейський досвід слушно говорив помічник генерального секретаря ООН Кальман Міжей, презентуючи звіт «Пропозиції Президенту: нова хвиля реформ», розроблений комісією «Блакитної стрічки», до складу якої входять провідні міжнародні та українські експерти.

Звертаючись до цих Пропозицій та Копенгагенських критеріїв демократії, правосуддя та ринкової економіки можливо виокремити мінімальну номенклатуру принципів, що мають бути послідовно втілені у суспільне та державне життя країни: «Влада не повинна керувати громадянами задля своїх інтересів, а навпаки — служити своєму народові. Великий бізнес треба відсторонити від влади. Керівництво держави має нести відповідальність перед суспільством. Влада має бути відкритою для народу, а її діяльність прозорою. Бо без суспільної довіри державна машина не може працювати ефективно... змінити роботу міністерств з галузевої на функціональну, ліквідувати численні контролюючі та податкові інстанції, податкову міліцію, скоротити повноваження держслужбовців і підняти їм заробітну плату, визнати міжнародні наукові ступені, укрупнити територіальні громади, ліквідувати військові суди, а також відмовитися від створення Апеляційного та Касаційного судів України, створивши натомість Верховний цивільний та Верховний кримінальний суди» [7].

Ці принципи та відповідні дії, по-перше, об'єднатимуть єдиним уявленням «європейський вибір України», по-друге, слугуватимуть критерієм щодо подальших конституційних модернізації та реформування аж до обговорення проблеми нової редакції Конституції України або нового Основного Закону держави і суспільства.

Така ініціатива була здійснена Президентом України на підставі п. 6 ст. 106 Конституції України. Сформована конституційна комісія, яка вже почала роботу. На це відгукнулись у спеціальній літературі та у публіцистиці науковці, практикуючі юристи. Наприклад, запропоновано закріпити в Конституції України новий суспільний устрій — «соціальний капіталізм», ідеї свободи капіталу — подібно тому, як це прописано в Європейській конституції 2004 р. («Договір, що встановлює Конституцію для Європи»), є й інші пропозиції, що сформульовані були відразу після прийняття Конституції України 1996 р. та у процесі її реалізації, перевірки на реалізуємість конституційних правоположень [8].

Література

1. Селіванов А. Стабільність Конституції України як умова нових конституційних ідей // *Голос України*. — 2006. — 4 берез.
2. Виступ Президента України Леоніда Кучми на урочистій церемонії підписання Конституції України 12 липня 1996 року // *Голос України*. — 1996. — 16 лип.
3. Орзіх М. Новая Конституция действует. Конституционная реформа продолжается // *Юридический вестник*. — 1996. — № 3.
4. Про організацію роботи з підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України та виборчих законів: Указ Президента України від 3 жовт. 2002 р. // *Офіційний вісник України*. — 2002. — № 41. — Ст. 1903; Див. докладніше: Започаткування сучасного етапу конституційної реформи в Україні / Авт. вступ. ст. та уклад. докум. частини М. П. Орзіх. — О.: Юрид. л-ра, 2003.
5. Коментар члена Європейської комісії «За демократію через право» К. Туорі (Фінляндія) до проекту Закону про внесення змін до Конституції України (CDL (2003)33).
6. Воронцов М. Диалог с кандидатом в поющие мэры // *Одесский вестник*. — 2006. — 18 марта.
7. Кінська К. Європейський вибір по-українськи // *Урядовий кур'єр*. — 2005. — 22 січ.
8. Див., наприклад: Орзіх М. Нотатки вчепого на полях проекту Конституції // *Голос України*. — 1996. — 3, 7, 20 жовт.; Орзіх М., Крусяк А. Современный конституционализм в Украине. — К.: Алерта, 2006. — Гл. 5.