

УДК 35:342.3(477)

В. Є. Протасова, канд. юрид. наук

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого,
кафедра теорії держави і права, асистент,
провідний науковий співробітник АПРН України,
вул. Пушкінська, 70, м. Харків, 61024, Україна

К. О. Мандрікова, студентка

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого,
вул. Студентська, 5/1, м. Харків, 61024, Україна

ФОРМА ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ: АНАЛІЗ КОНСТИТУЦІЙНОГО ОНОВЛЕННЯ

У статті наводиться порівняльна характеристика двох проектів законів про внесення змін до Конституції України та проекту нової Конституції України. Аналізуються повноваження Президента України, парламенту та уряду відповідно до кожного з проектів, їх взаємодія і система взаємних стримувань і противаг. Аналіз проектів проводиться крізь призму теоретичних досліджень щодо форм державного правління.

Ключові слова: змішана республіка, форма державного правління, поділ державної влади, конституційне реформування.

В Україні триває процес з оновлення конституційного тексту. Одним з основних напрямків конституційного реформування є обрання оптимальної форми державного правління. Зміни до Конституції України, внесені 8 грудня 2004 року, були спрямовані на вдосконалення взаємовідносин між гілками влади, однак не змогли запобігти конфліктам у трикутнику “парламент — Президент — уряд”. Нині різні політичні сили, а також громадські організації пропонують власні проекти нової Конституції України, так само і проекти змін до чинної Конституції України, в яких передбачають запровадження різних форм державного правління.

Проект закону про внесення змін до Конституції України, запропонований Партією Регіонів [5], спрямований на посилення ролі парламенту та уряду і, відповідно, на звуження повноважень Президента. Автори законопроекту стверджують, що зазначений проект впроваджує парламентську республіку в Україні [6].

Президент України згідно із запропонованим проектом Конституції обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Президент України є главою держави і виступає від її імені, однак норма про Президента України як про гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, що міститься у тексті чинної Конституції України (стаття 102), у проекті відсутня.

Проект залишив за Президентом України такі вагомні повноваження, як: право розпуску Верховної Ради України з підстав, визначених законом, і призначення позачергових виборів Верховної Ради України (пункт 7 і пункт 8 статті 106 проекту). Залишаються ті ж самі підстави для розпуску, які визначені чинною Конституцією України. Президент є суб'єктом права законодавчої ініціативи, володіє правом вето стосовно прийнятих Верховною Радою законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд до

Верховної Ради України. Пропоновані зміни до Конституції України не торкнулися інституту контрасигнатури: як і закріплено у чинній Конституції України, акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених Конституцією України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Крім того, у контексті обмеження впливу на виконавчу владу проект змін заборонив Президенту зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції. У такому випадку глава держави зобов'язаний звертатися одразу до Конституційного Суду України щодо конституційності актів Кабінету Міністрів. До того ж варто відзначити, таке саме положення поширюється і на акти Верховної Ради України.

У проекті існують положення, які свідчать про компетенційну перевагу парламенту у формуванні уряду. Так, у пункті 12 статті 85 зазначеного проекту Конституції Верховній Раді України надано право призначати за поданням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України прем'єр-міністра України, призначати за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету з питань телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України. Пропоновані зміни позбавили Президента повноважень у формуванні уряду, зокрема, права на призначення Міністра оборони і Міністра закордонних справ.

Пропонований проект Конституції зробив уряд підзвітним і підконтрольним парламенту, який, відповідно до пункту 12 статті 85 проекту, вирішує питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України. Про це свідчить й те, що Верховна Рада України розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (пункт 11 статті 85 проекту); здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів відповідно до Конституції України та закону (пункт 13 статті 85 проекту). Пропоновані зміни не торкнулися статті 87 Конституції України, яка констатує: "Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України" [1, 142].

Проект Конституції запровадив пропорційну систему виборів до Верховної Ради України з відкритими списками. У статті 77 проекту зазначається, що політична партія, яка отримала більшу відносно інших партій кількість голосів виборців, але меншу тієї, яка забезпечує обрання більшості від конституційного складу Верховної Ради України, отримує двісті двадцять депутатських мандатів.

Отже, наведений аналіз положень проекту змін до Конституції України, запропонований Партією регіонів, свідчить про запровадження моделі, що відповідає саме парламентсько-президентській формі державного правління, і спростовує твердження авторів змін щодо втілення парламентської республіки в Україні. Це виявляється у відсутності у зазначеному проекті змін до Конституції таких ознак парламентської республіки, як обрання глави держави парламентським шляхом, відповідальність уряду виключно перед парламентом, а також норми про представницький характер повноважень глави держави.

Власний проект змін до Конституції України розробив Блок Юлії Тимошенко [4]. Згідно із цим проектом статус Президента України зазнав змін. Насамперед, тепер глава держави обирається парламентським шляхом, тобто Верховною Радою України, в останній тиждень вересня п'ятого року повноважень чинного глави держави таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів строком на п'ять років.

Передбачається, що Президент України відповідно до запропонованого варіанту редакції статті 106 забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави. За главою держави залишаються повноваження з призна-

України, якою є особа, яка очолює виборчий список партії, що перемогла на виборах. Фракції, які не входять до складу парламентської більшості, утворюють єдину парламентську опозицію. Статтею 89–1 окреслюються права парламентської опозиції. Передовсім йдеться про право обрання та звільнення, наприклад, першого заступника Голови Верховної Ради України, голів та заступників голів окремих комітетів. Також опозиція має право на призначення та звільнення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, голови та членів Рахункової палати. Незрозумілим у цій нормі є те, яким чином парламентська опозиція реалізує це право: у порядку черговості із парламентською більшістю (з урахуванням часу перебування даних осіб на посадах), або ж зазначений перелік осіб для призначення і звільнення опозицією є своєрідною квотою для неї. Проект також дозволяє опозиції формувати у Верховній Раді опозиційний уряд і вводить посаду Постійного представника парламентської опозиції у Кабінеті Міністрів України.

Указаний проект внесення змін до Конституції України визнає поєднання депутатського мандату із посадою члена уряду. Так, частину другу статті 78 чинної Конституції пропонується викласти у такій редакції: “Народні депутати України можуть входити до складу Кабінету міністрів України, обіймаючи посади Прем’єр-міністра України, Перших віце-прем’єр-міністрів, віце-прем’єр-міністрів, міністрів”.

Таким чином, даний проект закону про внесення змін до Конституції України впроваджує в Україні парламентську республіку. Це впливає з тих положень проекту змін, які вказують на формування уряду парламентом, відповідальність і підзвітність уряду перед парламентом і обрання Президента України парламентським способом.

Принциповими вбачаються зміни в організації державної влади у проекті нової Конституції від Харківської правозахисної групи. Насамперед тим, що він запроваджує президентсько-парламентську республіку із сильною президентською владою. Зокрема, статус Президента України визначається як глави Української держави, який виступає від її імені. Вказується, що він очолює державну виконавчу владу, не входячи до складу Уряду України, здійснює загальне керівництво Урядом. Проект Конституції не конкретизує надалі значення “загального керівництва Урядом”, однак у коментарі до проекту зазначається, що йде мова про контролювання окремих напрямків діяльності уряду, у той час як Прем’єр-міністр відповідає за безпосереднє керівництво Урядом [3, 99]. Це підтверджує стаття 127: “Прем’єр-міністр України здійснює безпосереднє керівництво роботою Уряду України за дорученням Президента України”. Стаття 113 проекту Конституції встановлює п’ять функцій Президента України: 1) загальне керівництво Урядом України; 2) гарантування територіальної цілісності та державного суверенітету України; 3) нагляд за додержанням Конституції України; 4) гарантування прав людини та основоположних свобод; 5) представництво Української держави у світі.

Президент здійснює наступні призначення: за згодою Палати регіонів Національних Зборів України Прем’єр-міністра України, членів Уряду України звільняє останніх з посад, припиняє повноваження Прем’єр-міністра України та приймає рішення про його відставку. Більш того, з даного положення видно, що глава держави у даному випадку не вільний у виборі кандидатури на посаду прем’єр-міністра України та інших членів уряду, і у такий спосіб уряд отримує довіру з боку парламенту [2, 91], що пояснюється участю Палати Регіонів у процесі формування уряду через погодження окремих кандидатур.

Говорячи про співробітництво Уряду України та Президента України, варто зазначити, що ряд актів глави держави підлягають контрасигнуванню з боку Прем’єр-міністра та відповідального у даному випадку міністра. Крім того, Президент України за проектом має інші значні повноваження у сфері виконавчої влади. Зокрема, йдеться про утворення, реорганізацію та ліквідацію за поданням

Проект нової редакції Конституції України від Харківської правозахисної групи запроваджує президентську форму правління із сильною президентською владою. Пропонується введення двопалатного парламенту, що має послужити способом уникнення протиріч у суспільстві.

Як видно, аналіз конституційного оновлення в контексті вибору форми правління в Україні свідчить про актуальність питань, пов'язаних із оптимізацією державної влади. Це виявляється у тих положеннях розглянутих проектів, які мінімізують протистояння органів державної влади, забезпечуючи дію механізму стримувань і противаг як необхідного елемента поділу державної влади. Передбачається, що такого роду вдосконалення можуть відбуватися як у рамках існуючої парламентсько-президентської моделі, так і супроводжуватися впровадженням іншого різновиду республіканського правління в Україні.

Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 142.
2. Протасова, В. Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: Монографія / В. Є. Протасова — Х.: Право, 2009. — 208 с.
3. Речицький, В. В. Проект Конституції України — 2009. Перспектива прав людини / Харківська правозахисна група. — Харків: Права людини, 2009. — 128 с.
4. Таємне стає явним: проект від БЮТ і ПР // Дзеркало тижня. — № 20 (748). — 6–12 червня 2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1550/66332/>
5. Порівняльна таблиця до проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.partyofregions.org.ua/projects/victory/faces/heroes/4278c7ef125be/> — Назва з екрану.
6. В ПР видят Україну парламентської республікою [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ura-inform.com/ru/politics/2009/03/09/parl/> — Назва з екрану.

