

УДК 342.11.2

**РЕФОРМА ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ:  
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

**REFORM OF INSTITUTIONAL SYSTEM IN UKRAINE:  
CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS**

**Бєлов Д.М.,**

*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
юридичного факультету  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

**Туряниця О.О.,**

*магістр юридичного факультету  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Висвітлено концептуальні підходи стосовно реформування конституційного ладу України. Наведено конкретні приклади реформування найважливіших інститутів конституційного права нашої держави. Визначено ступінь досконалості конституції, який безпосередньо залежить від шляху та методів її пристосування до вимог діючої правової системи.

**Ключові слова:** конституційно-правова реформа, конституційний лад, органи державної влади, парадигма конституціоналізму.

Статья освещает концептуальные подходы по реформированию конституционного строя Украины. Наведены конкретные примеры реформирования важнейших институтов конституционного права нашего государства. Определена степень совершенства конституции, которая напрямую зависит от пути и методов ее приспособления к требованиям действующей правовой системы.

**Ключевые слова:** конституционно-правовая реформа, конституционный строй, органы государственной власти, парадигма конституционализма.

The article highlights the conceptual approaches to reform of the constitutional order in Ukraine. The author gives specific examples to reform major institutions of constitutional law in our state. The degree of perfection of the constitution, which depends on the way and methods to adapt to the requirements of the current legal system.

**Key words:** constitutional and legal reform, constitutional order, public authorities, paradigm of constitutionalism.

**Постановка проблеми.** У світі існує не так вже й багато держав, які можуть пишатись досконалими й одночасно стабільними конституціями. Як правило, ступінь досконалості конституції безпосередньо залежить від шляху й методів її пристосування до вимог діючої правової системи. Вибір такого шляху та методології, як і результати, можуть бути принципово різними.

У ході конституційної реформи змінюється не тільки сама конституція, у рух приходять усі правотворчі процеси. Їх аналіз дозволяє судити про інтенсивність перетворювальних дій, бачити підсумки реформування та, головне, визначити функціональне призначення конституційної реформи. Сама постановка питання про функції конституційних реформ обумовлена їх складністю й унікальністю, особливою роллю, яку вони відіграють у державі й праві та яка зумовлена генезою останніх, необхідністю встановлення причин їх виникнення та зміни. Саме тому метою статті є визначення деяких основних напрямів конституційної реформи як результату формування нової парадигми конституціоналізму в нашій державі.

Відзначимо, що окремі аспекти цієї проблеми були предметом досліджень деяких українських і зарубіжних науковців. Так, зокрема, поняття реформування конституційного ладу розглядалося в пра-

цях В. Тертички, О. Кучеренко, П. Фріса, І. Арістової та інших. Питання природи та змісту конституції та конституційного процесу в цілому аналізували В. Погорілко, В. Федоренко, Ю. Тодика, І. Гладуняк, А. Медушевський та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Удосконалення системи стримувань і противаг (балансів) набуває особливого значення як об'єктивна потреба з огляду на політичну незавершеність і недостатню зрілість української демократії, відсутність прямих кореляцій між інтересами громадян, нації, держави та корпоративними цінностями й завданнями політичних партій, слабкий вплив громадянського суспільства на владні інституції. Ця ідея реалізується в спосіб розвитку інституту президенціалізму, роз'єднання джерел формування основних гілок влади, насамперед судової. При цьому президент, який обирається всенародно, має виступити основним елементом у системі стримувань і противаг; скасування актів уряду з питань національної безпеки, оборони, зовнішньої діяльності; накладення вето на закони, ухвалені парламентом; призначення безстроково на посади та звільнення з посад суддів тощо.

Друга ідея – єдність виконавчої влади та її цілісність як умова відповідального політичного урядування силами, що перемогли на загально-

національних виборах, – забезпечується єдністю джерела формування всього складу уряду, виведенням із системи виконавчої влади місцевих державних адміністрацій, ліквідацією інституту зупинення актів уряду.

Реалізація третьої ідеї – розвитку народовладдя й удосконалення форм безпосередньої демократії – досягається запровадженням інститутів народної законодавчої ініціативи й народного вето, наданням громадянам права на конституційне звернення, широким застосуванням референдної демократії, особливо для вирішення питань місцевого значення.

Отже, є потреба в продовженні обговорення ключових проблем конституційної реформи, поглибленні теоретичних досліджень питань українського конституціоналізму. Ідеться фактично про розроблення доктринальної концепції конституційної реформи на підставі парадигми конституціоналізму, продумане її проведення без поспіху й надмірного радикалізму.

Такий підхід пов'язаний з усуненням низки причин, які, на думку Ю. Шемшученка, стають на перешкоді проведення науково обґрунтованих конституційних змін. Перша з них пов'язана з відсутністю чіткої державницької ідеї подальшого суспільного розвитку. У нас поки що до кінця не спрацювала національна ідея [1, с. 20].

Усе розмаїття політичних, державно-правових, організаційних та інших подій, заходів та актів має бути оцінено якісно та кількісно й приведено в логічно завершену, взаємопов'язану систему. Саме це створює необхідні передумови для наукового обґрунтування конституційної реформи, її історичної державно-правової оцінки, встановлення тенденцій і перспектив її подальшого розвитку, удосконалення й переходу в нову якість, виходячи з доктрини конституціоналізму.

Передусім змінюються цілі та завдання конституційної реформи. На передній план висувається завдання приведення чинного в Україні законодавства у відповідність до Конституції України. На її основі відокремлюється перший самостійний напрям, змістом якого стають заходи та акти різних органів державної влади щодо скасування актів, які суперечать Конституції України, повністю або частково; редакційне оновлення низки актів; заміна актів, що втратили силу, новими, прийнятими в повній відповідності до чинної Конституції України [2, с. 28].

Цей напрям має традиційний характер. Його можна виявити в будь-які історичні періоди, коли приймалися нові конституції. Зміст цього напрямку повністю зумовлюється змістом самої Конститу-

ції України. У зв'язку із цим його можна розцінювати як пряме продовження конституційного реформування та впровадження нового Основного Закону до правової системи держави. Цей напрям призначений для забезпечення введення в дію самої Конституції України. Саме цим він і відрізняється від інших напрямів.

Другий напрям конституційної реформи націлений також на формування чинного законодавства. Проте, на відміну від першого, його змістом є діяльність із підготовки та прийняття нормативно-правових актів, що раніше не існували в нашій державі.

Головним завданням при цьому треба вважати наповнення правової системи України новими джерелами права, які безпосередньо засновані новою Конституцією України або постають зі змісту статей Основного Закону. Відмінною рисою цього напрямку можна вважати діяльність судових органів (особливо Конституційного Суду України). Теоретичне дослідження юридичної природи цієї діяльності заслуговує на окрему увагу. Проте її існування та необхідність очевидні [3, с. 8].

При цьому треба відмітити, що реформування Конституції України неодмінно поставить питання про юридичну силу й порядок застосування правових актів Конституційного Суду України, прийнятих,

починаючи з 1996 р. Тому цю проблему, на нашу думку, доцільно унормувати у відповідному розділі оновленої Конституції України.

Третій напрям має найвищий статус, оскільки він безпосередньо пов'язаний із реформуванням самої Конституції України 1996 р. У тому, що така необхідність має місце сьогодні, вважаємо, сумніватися не доводиться. Перспективи еволюційного розвитку України неможливі без переосмислення положень чинного Основного Закону України та формування принципово нових конституційних засад подальшої розбудови демократичної, соціальної правової держави та гармонійно розвиненого громадянського суспільства в Україні.

Сьогодні громадськість звернула увагу на декілька концепцій оновлення Конституції України, репрезентованих як науковцями, так і різними політичними силами. Ці концепції передбачають удосконалення організації та діяльності державної влади в Україні. Суть дискусії щодо цих концепцій загалом зводиться до питання щодо того, який політичний режим, тобто конституційно врегульований спосіб взаємин між державними владами, є найбільш прийнятним для України. Лунають заклики про необхідність переходу від змішаної форми правління до суто президентської або парламентської республіки [4].

Поділяючи погляди тих державних і громадських діячів, політиків і науковців, які вбачають важливим завданням сучасної конституційно-правової реформи в Україні вдосконалення системи прав і свобод людини та громадянина, а також їх гарантій, формування дієвих інститутів безпосередньої демократії, усе ж вважаємо за необхідне зосередитися на проблемах удосконалення механізмів державної влади в новій Конституції України. Відомий американський філософ, соціолог і футуролог Ф. Фукуяма стверджує: «Побудова сильної держави полягає в утворенні нових державних установ і зміцненні існуючих» [5, с. 5]

Системне оновлення механізму державної влади в Україні та принципів її взаємовідносин із місцевим самоврядуванням передбачають удосконалення конституційно-правового статусу вищих органів державної влади в Україні та модернізацію та приведення у відповідність до європейської конституційної практики системи стримувань і противаг між гілками влади. Відповідні процеси передбачають внесення ґрунтовних змін до розділів Основного Закону, які регулюють правовий статус Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів держави.

Одна з проблем стосується розвитку парламентаризму як скла-

дової українського конституціоналізму. Під парламентаризмом, як відомо, розуміється система політичної організації державної влади, що ґрунтується на активній ролі парламенту. Нині майже всі країни мають свої парламенти. Поширення ідеї парламентаризму на сьогодні сприймається світовою громадською думкою як синонім суспільного прогресу. Ідеальною моделлю форми правління при цьому визнається модель, за якою немає місця ні «президентському авторитаризмові», ні «парламентській тиранії».

Наш парламент і парламентаризм у цілому переживають нині не найкращі часи. Вони фактично перебувають у кризовому стані. ККД діяльності Верховної Ради України, як і її суспільний рейтинг, є низьким. Тому не дивно, що частина законів у системі всіх нормативно-правових актів України становить трохи більше 7%. У нас ще діють деякі кодекси радянського періоду (наприклад, Кодекс законів про працю України, Житловий кодекс України). Наше законодавство є значною мірою неякісним і суперечливим [1, с. 22].

Саме тому в розділі, присвяченому Верховній Раді України, найбільш істотних змін має зазнати процедура висування кандидатури Прем'єр-міністра України та формування Кабінету Міністрів України. Важливим напрямом удосконалення конституційно-правового статусу

Верховної Ради України є встановлення ієрархії законодавчих актів. Зазначене положення унеможливить нормативно-правові колізії, які нині стали причиною численних політико-правових конфліктів.

Доречним, як влучно зауважує М. Оніщук, вбачається й запровадження в національну конституційну практику інституту інтерпеляції, тобто звернення кількісно визначеної групи народних депутатів України до Кабінету Міністрів України. На сьогодні інтерпеляції є класичною формою парламентського контролю за діяльністю уряду й посилюють політичну відповідальність останнього. Разом із тим доцільно вилучити положення про депутатські запити до Президента України. Адже якщо глава держави позбавлений повноважень у сфері виконавчої влади, то його діяльність не може виступати предметом парламентського контролю [4].

Вимагає подальшого вдосконалення конституційно-правовий статус народного депутата України, у тому числі шляхом відмови від інституту імперативного мандату. Ідеться також про оптимізацію положень чинного Основного Закону про депутатську недоторканість. З огляду на позитивний конституційний досвід країн-учасниць Європейського Союзу й рекомендації Венеціанської комісії було б доцільно обмежити депутатську

недоторканість конституційною вимогою щодо надання згоди Верховною Радою України на затримання й арешт народного депутата України.

Удосконалення Основного Закону дозволить поряд із питаннями організації Верховної Ради України вирішити низку інших проблем, пов'язаних із її діяльністю. Ідеться про посилення предметної компетенції парламенту, доцільність перебування народних депутатів України в складі органів, не пов'язаних із законодавчою діяльністю, зокрема в складі Вищої ради юстиції, Ради Національного банку України тощо. Розпорошення зусиль депутатського корпусу ослаблює основне призначення парламенту в державі – створювати та приймати закони [4].

Вимагає належної уваги та переосмислення конституційно-правовий статус Президента України. Новітня конституційна історія України свідчить, що Президент України залишається обмеженим у своїх повноваженнях щодо реалізації покладених на нього Основним Законом функцій.

Будучи главою держави та виступаючи від її імені, Президент України, як це нині визначено ст. 102 Конституції України, виступає гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадя-

нина. Ці складові конституційно-правового статусу Президента України визначають його призначення в суспільстві та державі й об'єктивно не мають потреби в ревізії.

Водночас наріжним каменем Основного Закону має стати усунення існуючого нині дуалізму виконавчої влади в Україні, який полягає в наділенні Президента України певними повноваженнями у сфері виконавчої влади. Виконавча влада за своєю природою має бути єдиною й цілісною, що у свою чергу вимагає суттєвих змін у порядку формування уряду, інших органів виконавчої влади, встановлення нових правових імперативів у взаєминах виконавчої влади з Президентом України та парламентом [4].

Функції Президента України у формуванні Кабінету Міністрів України повинні бути реорганізовані шляхом запровадження інституту консигнатури. Це дозволило б утворювати політично однорідний і відповідальний перед Президентом України й парламентом Кабінет Міністрів України.

Новітня конституційна парадигма передбачає також посилення інституту резидентури шляхом закріплення в оновленому Основному Законі права Президента України скасовувати акти Кабінету Міністрів України стосовно зовнішньополітичної діяльності, а також за поданням Ради національної без-

пеки й оборони України у сфері національної безпеки й оборони, водночас відмовившись від існуючої конституційної практики зупинення Президентом України актів уряду з одночасним зверненням до Конституційного Суду України.

Перегляд управлінських функцій Президента України передбачає посилення гарантій виконання ним представницьких і контрольних повноважень. Глава держави має отримати право розпуску Верховної Ради України з політичних мотивів (наприклад, за умови настання тривалої парламентської кризи або ухвалення парламентом політичних рішень, які суперечать конституційним основам внутрішньої та зовнішньої політики держави тощо) [7, с. 173].

Як гарант прав і свобод людини та громадянина Президент України повинен наділятися повноваженнями, достатніми для реалізації вказаної функції. У зв'язку із цим доцільно надати Президенту України право призначати суддів судів загальної юрисдикції безстроково, зберігши при цьому й право глави держави утворювати суди у визначеному законом порядку.

Ще одна проблема стосується ефективності виконавчої влади в цілому й державного управління зокрема. Тут багато що залежить від конституційного розмежування повноважень у трикутнику «Парла-

мент України – Президент України – Кабінет Міністрів України». Очевидно, що Президент України має здійснювати функції глави держави й забезпечувати зовнішньополітичну діяльність, а Кабінет Міністрів України повинен займатися внутрішньополітичною соціально-економічною діяльністю. Ці загальні конституційні засади мають бути конкретизовані в законах «Про Президента України», «Про Кабінет Міністрів України». Треба прийняти також окремий Закон України «Про Верховну Раду України», адже одного Закону України «Про регламент Верховної Ради України» для регламентації її процесуальної діяльності на сьогодні недостатньо [1, с. 26].

Згідно з Конституцією України вищим органом у системі виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. З огляду на це саме йому треба надати право вибудовувати вертикаль підлеглих йому органів на місцях. Очевидно, що замість державних адміністрацій в областях доцільно було б створити представництва уряду з належними контрольними повноваженнями (подібно до французького інституту префектів).

Існує також проблема у визначенні правового статусу центральних органів виконавчої влади. Нині цей статус регулюється указами Президента, постановами Кабінету Міністрів України тощо. Тому варто повернутися до ідеї єдиного

Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади».

Доцільно переглянути й нормативне положення про міністрів як політичних діячів. Як показав досвід, це положення суперечить здоровому глузду. Міністр, звичайно, не може не бути політиком, проте насамперед він має бути професіоналом, без чого не можна кваліфіковано керувати великими галузями, від діяльності яких залежить доля мільйонів людей [1, с. 27].

Досвід конституційного державотворення та правотворення свідчить про необхідність удосконалення механізму формування Конституційного Суду України. Так, слушним було б закріплення за Президентом України, який є гарантом Конституції України, права вносити подання до Верховної Ради України про призначення всіх суддів Конституційного Суду України. При цьому їх призначення має передбачати кваліфіковане голосування за їх кандидатури [4].

Також треба вилучити передбачені Основним Законом повноваження Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення законів, водночас доповнивши їх перелік повноваженнями, які стосуються розгляду конституційних скарг громадян України; усіх міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надається парламентом; відповідності Конститу-



ції України питань, що виносяться на всеукраїнський референдум.

В Основному Законі також треба передбачити ефективні механізми гарантування місцевого самоврядування. Попри численні заклики до реформування місцевого самоврядування політика держави в цій сфері залишилася фактично незмінною: територіальні громади на сьогодні не мають правових механізмів для реалізації тих функцій і повноважень, що були закріплені за ними розділом XI Конституції України ще в 1996 р. Насамперед треба укрупнити територіальні громади та вдосконалити матеріальну й фінансову основу місцевого самоврядування, зокрема надати територіальним громадам можливість отримання прямих бюджетних трансферів і право формувати місцеві бюджети за рахунок податку на нерухомість тощо.

На жаль, існуючий нині дуалізм виконавчої влади зберігається не лише на загальнодержавному, а й на місцевому рівні. Виконавча влада на місцях на сьогодні здійснюється місцевими державними адміністраціями, територіальними органами, виконкомом місцевих рад, що зумовлює численні колі-

зії та конфлікти між відповідними суб'єктами, а також невиправдану їх конкуренцію та взаємодублювання функцій у сфері виконавчих повноважень. Крім того, подвійне підпорядкування місцевих державних адміністрацій Президенту України та Кабінету Міністрів України фактично гальмує їх діяльність, особливо у тих випадках, коли два вищенаведені владні інститути представляють різні політичні сили чи конкурують між собою.

У зв'язку із цим доцільно перерозподілити функції місцевих державних і територіальних органів виконавчої влади, а також виконкомів місцевих рад. Таким чином, вихід місцевого самоврядування з тіні місцевих державних адміністрацій вирішить чимало гострих проблем у сфері державного управління.

Вищенаведені положення концепції оновлення загальних засад державної влади та місцевого самоврядування в новій редакції Конституції України не є беззаперечними, проте вони позбавлені суб'єктивістського, ідеологізованого, а тим паче кон'юнктурного звучання, бажання захищати інтереси лише частини населення або якоїсь політичної групи.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Шемшученко Ю. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні / Ю. Шемшученко // Право України. – 2009. – № 11. – С. 19–25.

2. Поленина С. Новое в системе законодательства Российской Федерации / С. Поленина // Государство и право. – 1994. – № 12. – С. 27–36.

3. Кряжков В. Толкование Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации: практика и проблемы / В. Кряжков // Вестник Конституционного Суда. – 1997. – № 3. – С. 2–10.

4. Оніщук М. Доктрина оновленої Конституції України: реалії та перспективи / М. Оніщук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/16966>.

5. Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ, 2007. – 211 с.

6. Шемшученко Ю. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні / Ю. Шемшученко // Право України. – 2009. – № 11. – С. 19–25.

7. Бисага Ю. Окремі особливості застосування конституційної відповідальності вищих органів державної влади / Ю. Бисага // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2008. – № 9. – С. 172–174.

8. Белов Д. Український конституціоналізм: історико-правові засади / Д. Белов, Ю. Бисага // Актуальні питання конституційного права в сучасних умовах суспільного та державного розвитку : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 11 березня 2014 р.). – Львів : Центр конституційних ініціатив, 2014. – С. 36–43.

9. Белов Д. Перетворення конституції в умовах нової парадигми українського конституціоналізму: теоретичні аспекти / Д. Белов // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 2. – С. 67–69.

10. Белов Д. Парадигма українського конституціоналізму та конституційна реформа: питання співвідношення / Д. Белов, Ю. Бисага // Науковий вісник УжНУ. Серія «Право». – 2014. – № 28. – Т. 1. – С. 88–93.