



Анатолій Мацюк,
аспірант
Інституту законодавства
Верховної Ради України

УДК 321.7:342.2:342.3:342.7:342.8

Досвід конституційного розвитку України в перспективі проведення конституційної реформи

Будь-яка влада, за будь-яких форм правління буде приречена і не матиме перспектив, якщо не зважатиме на прості істини, які полягають у тому, що люди хочуть жити нормально, бути впевненими у завтрашньому дні, тобто мати роботу, відповідну заробітну плату та пенсії, зрештою, мати таку державу і таку владу, яка була би спроможна забезпечити хоча б мінімальні їх сподівання.

В Україні, на жаль, сьогодні зберігається досить критична ситуація у сфері економічній та соціальній, не є вона стабільною і в політичній сфері. Різке протистояння влади та опозиції. Не подолані також і залишки розбалансованості влади від її попередніх чинників, корупція. Є нагальною необхідністю проведення реформ як у галузі економіки, так і в соціальній сфері, є потреба в удосконаленні і політичної системи, внесення відповідних змін до Конституції України.

Саме для вирішення цих проблем і потрібна сьогодні міцна держава і сильна влада, до речі, як виконавча, так і представницька.

Не дивлячись на досить не позитивне ставлення громадян до влади, вони, водночас, усвідомлюють, що саме від держави залежить їх благополуччя і свідомо, чи підсвідомо, люди покладають надії за своє майбутнє саме на державу. Натомість, держава за певних обставин може становити і загрозу для суспільства, або ж бути знаряддям добробуту та розквіту країни.

Історія засвідчує, що не завжди політична система, суспільний та державний лад, зафіксовані в Конституціях різних країн, на певних етапах їх існування відповідали реальному політичному режиму, правам і свободам громадян. Класичний тому приклад, Конституція 1936 року, яка за своїм змістом вважалася взірцем

демократичної організації суспільства, але реально в країні існував тоталітарний режим, наслідком якого були політичні репресії, голодомори тощо. Не краще було і в наступні роки.

А тому слід відрізнити політичну систему, задекларовану в Конституції від політичного режиму, що діє в повсякденному житті громадян.

Слабкість влади завжди є наслідком слабкості демократії. Найбільш слабкішими політичними режимами і відповідними до них владами в їх, звісно, гуманітарному вимірі, історично завжди були режими авторитарні, особливо з фашистськими ознаками, які, як правило, залишали сумнозвісний історичний спогад про себе.

Які ж звідси висновки слід зробити для сучасної України? Почати слід з того, що понад 20-річний досвід державної її незалежності, засвідчив про зовсім нелегкий шлях перетворень, на який стала самостійна Україна. Якщо ж кинути об'єктивний погляд на становлення української державності, то минулий її період, здається, був часом утрачених можливостей, дарованих Україні, передусім, завдяки працьовитому та талановитому її народові, природним багатствам, великому науково-технічному потенціалу, усім тим, що було накопичено багаторічним досвідом та працею поколінь усіх українців.

Причини всіх негараздів, які прийшлося пережити Україні, без сумніву, багатоаспектні, в основі яких лежать як певні об'єктивні, так і суб'єктивні фактори. Немаловажним, а можливо і головним із них є той, що криється у проблемах організації державної влади та у практичному її здійсненні. Україна, за роки незалежності, мала різні форми державного правління. До введення поста Президента, вона була парламентською республікою, за якою Верховна Рада України формувала Уряд, який їй був підпорядкований та підзвітний. Однак досить короткий час існування якої не дає

можливість належно оцінити ефективність цієї форми державного правління.

З часу заснування поста Президента України, прийняття відповідного закону про його статус та відповідних змін до Конституції УРСР 1978 р., аж до прийняття нової Конституції 28 червня 1996 р., в Україні діяла по суті президентська форма державного правління, за якої ключовою фігурою в державі є Президент, про що засвідчують, зокрема стаття 114-5 Конституції України в редакції 1992 року та стаття 114-1 Конституції України в редакції 1994 року, в яких було записано, що «Президент України є главою держави, і главою виконавчої влади України», обирається всенародно. Про це засвідчують й інші статті названих редакцій Конституцій стосовно порядку формування Уряду та його підпорядкованості Президенту України.

Президентська форма правління в Україні була підтверджена і сумнівним з конституційного погляду Конституційним договором між Верховною Радою України та Президентом 1995 року, який за задумом мав би послабити протистояння між гілками влади. Однак і він не посприяв поліпшенню політичної ситуації в Україні саме через його неконституційність, оскільки ніякий договір, у принципі, не може замінити собою Конституцію.

Нова Конституція України 1996 р. стала наслідком компромісу між політичними силами відповідно прихильниками Президента і Верховної Ради України. У результаті Президент України став лише главою держави (ст. 102 Конституції), а Уряд із підпорядкування Президенту став тільки відповідальним перед ним (ст. 113 Конституції) [1]. З огляду також і на зміни в порядку формування Уряду в Україні, як вважається, була започаткована президентсько-парламентська форма державного правління. Знову ж таки досвід її існування не показав відчутих успіхів на шляху розвитку української

державності, особливо в соціально-економічній сфері.

У ці роки полюс протистояння між парламентом і президентом перемістився у бік Президента України та Уряду. На мою думку, конфлікт, закладений уже в самій формулі чи назві «президентсько-парламентська форма правління», а звідси, і в розподілі повноважень між гілками влади, оскільки для наведення і підтримання порядку має бути один центр влади, повністю відповідальний за наслідки своєї діяльності, а ним може бути лише виконавча влада, яку уособлює, звичайно ж, Уряд, діючий в рамках Конституції та чинного законодавства. Основна ж функція парламенту полягає у законодавчій діяльності, яка має максимально відображати потреби громадян і суспільства в цілому, маючи при цьому належні контрольні функції за виконавчою владою через відповідний механізм стримувань і противаг між гілками влади.

8 грудня 2004 року Законом № 222-4 були внесені зміни до Конституції України, відомі як конституційна реформа, яка на задумку її ініціаторів, творців та виконавців мала б перетворити Україну із президентсько-парламентської у парламентсько-президентську і тим самим створити належні, на їх думку, умови для стабілізації становища у суспільстві. Однак, здається, конституційна реформа, маючи у своїй основі сумнівні законодавчо-конституційні підстави, в принципі не могла мати очікувані позитивні результати і перспективи. Так воно і трапилося в реальній дійсності. Неналежно продумана в науковому сенсі ця реформа, до того ж без достатнього врахування попереднього досвіду призвела лише до критичного розбалансування влади, зробивши її слабкішою і неефективною, практично нездатною забезпечити потреби суспільства. Більше того, конституційна реформа ще більше загострила протистояння між президентом і урядом, але вже, як не дивно,

в середині політичних сил, які прийшли до влади в результаті президентських та парламентських виборів.

Тому необхідно відповісти і на запитання: чи відповідали вимогам народовладдя та демократії зміни, внесені до Конституції України в 2004 році?

Як виявилось, ці зміни, як безсистемні, необґрунтовані реальними потребами суспільства, розбалансували державну владу в Україні, утворили по суті три конфліктуючі центри влади – Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України, що і призвело в результаті до розпуску і дострокових виборів Верховної Ради України.

Більше того, зміни до Конституції, що стосуються способу формування державної влади, є неконституційними. Насамперед, це відноситься до виборчої системи. За змінами до Конституції запроваджено пропорційну систему виборів за виборчими списками політичних партій, виборчих списків блоків політичних партій, тим самим позбавлено громадян активного та пасивного виборчого права, закріпленого у ст. 38 Конституції України, тобто права безпосередньо обирати депутатів та бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Натомість, за будь-якої форми державного правління спосіб формування влади є ключовим у її реалізації, в контролі за нею з боку суспільства.

Пропорційна система, на наш погляд, суперечить принципу загально-го, рівного і прямого виборчого права, закріпленого в ст. 71 Конституції України. За цією системою громадяни обирають по суті навіть не депутатів від політичних партій, а їх лідерів. Варто з цього приводу порівняти деякі статті оновленої в 2004 році Конституції. Так, у ст. 76 Конституції вказується, що «Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України,

які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» [1]. Отже, мова йде про безпосереднє обрання саме народних депутатів («які обираються»), а не політичних партій.

У пункті 3 Прикінцевих та Перехідних положень Конституції України, в редакції 2004 р., вже йдеться не про народних депутатів, які обираються, а про конституційний склад Верховної Ради України, який обирається за пропорційною системою за виборчими списками політичних партій, а це вже зовсім інші речі.

Таким чином, чи можемо ми стверджувати, що такий спосіб формування державної влади є демократичним? Очевидно, що ні.

А недемократичний спосіб формування органів державної влади, безперечно, накладає відповідний відбиток і на реальне функціонування сформованої таким чином державної влади та самоврядування, а зрештою на стан забезпечення прав і свобод громадян.

Слід відповісти на запитання: до якої ж форми державного правління Україна реально повернулася завдяки рішенням Конституційного Суду України, і, що головне, яка з них може бути найоптимальнішою для нашої держави в сучасних умовах?

Аналіз Конституції України 1996 року, до якої Україна повернулася після відміни конституційної реформи, свідчить, що в ній з огляду на усталені канони науки конституційного права та досвід зарубіжних країн за основними визначальними ознаками закладена все ж таки не президентсько-парламентська форма правління, як зазвичай вважалося, а своєрідна, властива саме Україні, модель президентської форми, оскільки жодна інша відома форма державного правління не вкладається у вироблені науково-класичні рамки.

Президентська республіка в різних варіаціях її відповідних форм правління властива багатьом демократичним

державам. Класичною президентською республікою, зокрема, вважається США. Як стверджується у науці конституційного права, головними ознаками президентської республіки є: 1) дотримання формальних вимог жорсткого поділу влад і запровадження збалансованої системи стримувань і противаг; 2) обрання президента всенародно; 3) поєднання повноважень глави держави і глави уряду в особі президента; 4) формування уряду президентом лише за обмеженою участю парламенту; 5) відсутність політичної відповідальності Уряду перед парламентом; 6) відсутність права глави держави на розпуск парламенту; 7) відсутність інституту контрасигнування, тобто скріплення актів президента підписами міністрів, які мають нести відповідальність за їх реалізацію;

Тому варто порівняти відповідні положення Конституції України з названими ознаками класичної форми президентського правління. Звісно, мова йде про Конституцію України, прийнятої 28 червня 1996 року.

Які ж у порівнянні особливості форми державного правління в Україні?

По-перше, щодо жорсткого поділу влад та системи стримувань і противаг, то слід зазначити, що за Конституцією України передбачений більш збалансований варіант стримувань та противаг, чим класичні його ознаки, оскільки на відміну від них українська модель передбачає також і можливість дострокового припинення повноважень парламенту за ініціативою президента (п. 8 ст. 106 Конституції).

По-друге, за українським варіантом президентської форми правління президент є главою держави і не є главою виконавчої влади, оскільки передбачається наявність, на відміну від США, Кабінету Міністрів, де президент є одночасно главою держави і виконавчої влади за відсутності уряду.

Наявність уряду в українському варіанті, з однієї позиції, начебто

обмежує повноваження президента, з іншої, – децю послаблює відповідальність президента за стан речей у державі. Однак конституційне положення стосовно того, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України (ч. 2 ст. 113 Конституції) покладає на Президента, у свою чергу, і відповідальність за діяльність уряду.

По-третє, на відміну від класичних ознак президентської форми правління в Україні наявні конституційні положення щодо політичної відповідальності уряду перед парламентом (ч. 4 ст. 115 Конституції), закріплені також і інститут контрасигнації (ч. 4 ст. 106 Конституції).

Якщо ж зважити й на те, що Президент України призначає членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах (п. 10 ст. 106 Конституції), то обсяг повноважень Президента дає всі підстави стверджувати, що за Конституцією України форма державного правління в Україні більше наближається до президентської і сьогоднішні реалії яскраво це підтверджують.

У процесі конституційної реформи 2004 року, скасованої Конституційним Судом України, повноваження Президента України були децю обмежені, особливо в кадрових питаннях на користь Верховної Ради України та Уряду. Однак ці зміни до Конституції суттєво не змінили статус Президента як глави держави, більше того, зміни у порядку формування Уряду не призвели до перетворення діючої фактично президентської форми правління на парламентсько-президентську, і аж ніяк на парламентську, оскільки головні ознаки президентської форми правління, вироблені історично конституційною практикою, всупереч задумам творців конституційної реформи, збереглися. Досить зазначити,

що й після так званої конституційної реформи Президент України мав обиратися прямим голосуванням всенародно, тобто є найбільш легітимною особою в державі, її главою. Президент України залишався гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод громадян (ст. 102 Конституції). Не кажучи вже про те, що за ст. 106 Конституції України Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави. Аналіз інших положень ст. 106 Конституції України про повноваження Президента, яка і після конституційної реформи засвідчує, що в основних ознаках президентська форма республіки суттєво не змінилася.

Натомість, проблема полягає не в причинах і результатах конституційної реформи 2004 року, або ж у тих чи інших ознаках президентської форми правління. Проблеми у тому чи потрібна сьогодні Україні така влада, яка була би спроможна вивести Україну з економічної кризи, підняти соціальну сферу на рівень європейських стандартів та, зрештою, стабілізувати і політичне становище в Україні.

Однак навести порядок у державі неспроможна ніяка форма державного правління, якщо відсутня належна політична воля у тих, хто керує державою, їх професійний рівень, просто здатність провести необхідні реформи, і що, немало важливо, а мабуть, головне для сучасної України, подолати корупцію у владних структурах, без чого будь-які реформи приречені на провал і залишаються на папері.

Таким чином, історичний досвід України останніх років підтверджує, що сильна, а значить ефективна влада далеко не завжди залежить від її законодавчих можливостей. Оптимальним же варіантом, без сумніву, організації та діяльності влади є органічне поєднання влади в її законодавчому

оформленні із суб'єктивною здатністю тих, кому вона належить, реалізувати її в інтересах суспільства і держави.

До не менш важливих проблем формування й організації державної влади за будь-яких форм державного правління має проблема визначення і встановлення так званого прохідного бар'єра на виборах до Верховної Ради України для політичних партій.

Ця проблема має безпосередній зв'язок з реальним утіленням демократії і справжнього народовладдя, оскільки всі без винятку громадяни-виборці мають конституційне право на своє представництво у вищому законодавчому органі. Отже, встановлення будь-якого прохідного бар'єра означає, що певна частина виборців свідомо позбавляється такого права.

Вибори до парламенту України, які відбулися за змішаною та пропорційною системою, яскраво про це засвідчили. Політичні партії, які не зуміли подолати встановлений бар'єр, але набирали по 0,5, 1, 2, 2,5 і т. д. відсотків, що в сукупності становило понад 15 відсотків у перерахунку на мільйони голосів громадян та значну кількість депутатських місць у парламенті, що розподілилися між партіями, які пройшли до парламенту, але одержали додаткові мандати, всупереч волі виборців.

Складається парадоксальна, а з політичної точки зору та народовладдя, цинічна ситуація, коли частина виборців віддала свої голоси одній політичній партії, а вони дісталися іншій.

17 листопада 2011 року Верховна Рада України прийняла новий виборчий закон, за яким запроваджується змішана система виборів (пропорційно-мажоритарна), за якою 225 депутатів будуть обиратися за закритими списками, інші 225 – за мажоритарною системою в одномандатних округах. При цьому, по-перше, прохідний бар'єр збільшується з 3 до 5 відсотків. За умови, що такий бар'єр можуть

подолати не більше 4–5-ти партій, то складається ситуація, коли вони за рахунок партій, що не набрали 5%, можуть поділити між собою ще більше додаткових мандатів, усупереч волі мільйонів виборців, які віддали свої голоси саме за ті партії [6].

Чи буде, таким чином, обраний парламент цілком легітимним, з позиції волевиявлення громадян і народовладдя?

По-друге, прийнятий новий закон про вибори передбачає вибори до парламенту за закритими партійними списками, коли виборці позбавлені впливу на їх формування. Тобто мова знову ж іде про вибори партій, а не кандидатів у народні депутати, що не відповідає конституційним принципам вільно обирати і бути обраним до органів державної влади (ст. 38 Конституції України).

Не можна не звернути увагу і на той немало важливий факт, що новий закон про вибори до Верховної Ради України не лише не передбачає механізм відкликання народного депутата, а й узагалі не згадує про нього, не дивлячись на те, що таке право громадян є головним чинником контролю виборів за роботою народних депутатів. Без такого права контролю, народні депутати почувають себе безвідповідальними перед власним народом, і, як засвідчує життя, турбуються лише за свої інтереси.

В аспекті обов'язкового врахування волевиявлення громадян при формуванні органів влади, як основного чинника народовладдя, варто вказати ще й на висновок Конституційного Суду України від 18 листопада 2010 р., яким освячені внесені Верховною Радою зміни до Конституції України щодо призначення виборів Президента України на березень 2015 року, а Верховної Ради України на жовтень 2012 року, збільшивши конституційний термін повноважень Президента на 1 рік та Верховної Ради України на 1 рік і один місяць [7].

Таке рішення Конституційного Суду України, не обтяжуючи себе належними аргументами, виніс, посилаючись на те, що право обирати та бути обраними громадяни реалізували на останніх виборах Верховної Ради України в 2007 році, в 2009 році – на виборах Президента. Однак ці вибори відбулися за правилами Конституції України 2004 року, і були скасовані Конституційним Судом України в частині Конституційної реформи. У відновленій редакції Конституції чітко виписані терміни виборів і Президента, і Верховної Ради України. Натомість, Конституційний Суд України у своєму рішенні зазначає, що «Законопроектом зміни дати наступних чергових виборів до Верховної Ради України і Президента України не призведуть до звуження змісту та обсягу виборчих прав громадян». Таке грубе порушення конституційного

права громадян на формування влади у строки, встановлені Конституцією, виявляється не звужує зміст та обсяг виборчих прав громадян. Коментарі тут є зайвими.

Отже, у будь-якому випадку незалежно від форми державного правління, будь-то президентська чи парламентська або ж у різних її варіантах, влада, щоби бути дієздатною, має передусім опиратися на демократичний спосіб формування, тобто на підтримку всього народу, мати у своєму арсеналі необхідний набір законодавчих, у тому числі, конституційних повноважень і можливостей з чітким механізмом їх практичної реалізації, зрозумілих як суспільству в цілому, так і окремим громадянам зокрема, і, що немало важливо наявність політичної волі та професіоналізму тих, хто при владі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : за станом на 12.04.2012 / Верховна Рада України. – Офіційний вісник України від 01.10.2010, 2010 р., / № 72/1 Спеціальний випуск. – С. 15, ст. 2598.
2. Про внесення змін до Конституції України Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV // Офіційний вісник України від 24.12.2004, 2004 р., № 49. – С. 21, ст. 3201, код акта 30928/2004.
3. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України : станом на 21.11.2012 // Офіційний вісник України від 01.03.2010, 2010 р., № 12. – С. 9, ст. 565, код акта 49690/2010
4. Рішення Конституційного Суду України, справа № 1-33/2010 від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2010, 2010 р., № 3. – С. 44.
5. Рішення Конституційного Суду України, справа № 12-рп/2008 від 25 червня 2008 року // Офіційний вісник України від 25.07.2008, 2008 р., № 52. – С. 120, ст. 1741, код акта 43660/2008.
6. Про вибори народних депутатів : Закон України за станом на 05.04.2012 // Відомості Верховної Ради України від 16.03.2012, 2012 р., № 10 (№ 10–11). – С. 416, ст. 73.
7. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 77, 103, 136, 141 та до розділу XV «Перехідні положення» Конституції України), справа № 1-51/2010, від 18 листопада 2010 року № 3-в / 2010 // Вісник Конституційного Суду України 2010 р., № 6. – С. 27.

Мацюк А. А. Досвід конституційного розвитку України в перспективі проведення конституційної реформи

Статтю присвячено основним проблемам багатоаспектності проведення конституційної реформи в Україні з урахуванням зміни форми державного правління. Особлива увага приділяється способу формування органів державної влади, виборчій системі, участі громадян у процесі формування влади, аналізу діяльності Конституційного Суду України в процесі проведення конституційної реформи.

Ключові слова: конституційна реформа, конституція, формування, зміни, народ, вибори, влада.

Мацюк А. А. Опыт конституционного развития Украины в перспективе проведения конституционной реформы

Статья посвящена основным проблемам многоаспектности проведения конституционной реформы в Украине с учетом изменения формы государственного правления. Особое внимание уделяется способу формирования органов государственной власти, избирательной системе, участия граждан в процессе формирования власти, анализа деятельности Конституционного Суда Украины в процессе проведения конституционной реформы.

Ключевые слова: конституционная реформа, конституция, формирования, изменения, народ, выборы, власть.

Matsyuk A. Experience the constitutional development of Ukraine in the future constitutional reform

The article is devoted to the basic problems of multiplicity of constitutional reform in Ukraine to the changing forms of government. Particular attention is paid to the method of forming the state government, the electoral system, the participation of citizens in shaping government, analysis of the Constitutional Court of Ukraine in the process of constitutional reform.

Key words: constitutional reform, constitution, formation, changes, people, election authorities.