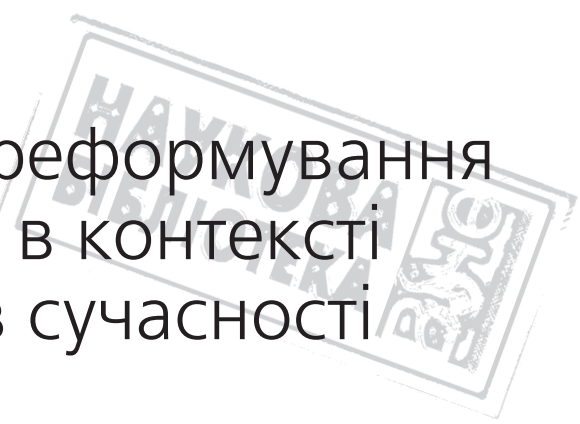


# Актуальні напрями реформування Конституції України в контексті політичних викликів сучасності



10



Валерій КОЛЮХ,  
доцент кафедри політичних наук  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

**Указ Президента України про порядок формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї від 25 січня 2012 року [3] вкотре активізував суспільний діалог щодо можливостей удосконалення Основного Закону. Власне, тема оптимізації вітчизняного конституційно-правового поля постійно присутня в національному інформаційному просторі та дискурсі суб'єктів політичного процесу. Зокрема, в щорічному Посланні глави держави до Верховної Ради в 2011 р. конституційна реформа розглядається як основний чинник модернізації держави. Зазначено, що «недосконалість Основного Закону створює суттєві перешкоди для здійснення необхідних реформ, адаптації країни до викликів посткризового світу, підриває довіру громадян до державних інституцій та нівелює цінність державного суверенітету» [9, С. 16].**

Основними напрямками нового конституційного процесу Президент визначив: гарантування державою індивідуальних і соціогрупових прав громадян (гендерних, екологічних, мовно-культурних тощо); посилення можливостей громадського впливу на владу та її відкритість; забезпечення балансу повноважень між парламентом, президентом, урядом і судовою владою; запровадження дієвого механізму зміни влади в разі неспроможності владних суб'єктів реалізувати свої повноваження; розв'язання проблеми рівного представництва інтересів усіх регіонів на центральному рівні, зокрема в структурі законодавчої влади; запровадження механізму забезпечення участі громадян у прийнятті нової Конституції.

Цей перелік головних векторів оптимізації конституційного законодавства також не новий і, назагал, є підсумком теоретичних пошуків у цій сфері за останні кілька років [4; 6; 8; 10; 11]. Так, згідно з Указом Президента України «Про Національну конституційну раду» від 27 грудня 2007 року пріоритетами реформування Конституції проголошувалися: посилення конституційних гарантій прав і свобод громадянина, реальне забезпечення захисту цих прав і свобод, зокрема через суд; роз-

ширення конституційного регулювання інститутів безпосередньої демократії; підвищення ефективності функціонування державного механізму; реформування територіального устрою держави й місцевого самоврядування; визначення зовнішнього курсу України в процесах світової та європейської інтеграції [4; 6].

Незабаром один із членів Національної конституційної ради, народний депутат України Ю. Мірошниченко оприлюднив своє бачення цілей реформи в інтересах побудови сучасної та ефективної системи влади. До них він відніс: закріплення права призначення уряду винятково за Верховною Радою як умову єдиної політичної відповідальності Кабінету Міністрів перед парламентом, а парламенту — перед народом; зосередження всієї повноти засобів упровадження єдиної внутрішньої та зовнішньої політики в руках уряду й максимальну уніфікацію процедур формування всіх органів виконавчої влади; закріплення за президентом повноважень гаранта Конституції й функції політично-го арбітра [8, С. 53–54].

На думку групи фахівців під керівництвом экс-міністра юстиції України М. Оніщука, елементами системного оновлення Конституції України мають стати,

зокрема, посилення конституційних гарантій прав і свобод людини та громадянина; конституційне закріплення нових форм безпосередньої демократії; вдосконалення конституційного формату поділу влади та системи «стримування і противаг»; забезпечення принципу цілісності державної влади; перегляд територіальної організації влади в Україні; усунення смислових неузгодженостей в Основному Законі [10].

Утім, проблема полягає в тому, що, за великим рахунком, нинішня політична устрій України не відповідає загальним тенденціям розвитку європейського конституційного процесу, які пов'язані з посиленням ролі виконавчої влади, зумовленим подальшим ускладненням інституціональної структури розвинених суспільств. А це потребує від уряду виняткової оперативності, мобільності, постійного тримання руки на пульсі життя.

Кроком до досягнення відповідного сучасним вимогам рівня консолідованості влади могло здаватися повернення до президентсько-парламентської моделі згідно з рішенням Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року щодо скасування конституційної реформи 2004 року. Майже п'ять років, протягом яких країна жила в режимі «зміцнення парламентської демократії», лише підтвердили всі небезпеки абсолютизації принципу колегіальності в вищій державній владі. Щодо далі чіткіше виявлялися такі зауважені багатьма класиками політичної думки недоліки парламентського врядування, як уповільненість і усередненість, зумовлені передусім конфліктністю фракційних інтересів.

Відновлену на підставі зазначеного рішення Конституційного Суду форму врядування багато хто з українських дослідників продовжують вважати типологічно спорідненою із так званою французькою моделлю. Справді, аналогії з останньою проводилися ще на початку конституційного процесу в незалежній Україні, та ще й на рівні перших осіб держави [12, с. 6]. Однак досить окреслити лише деякі положення змішаної французької системи влади, аби усвідомити її докорінну відмінність від нашої. Так, згідно з французькою Конституцією президент головує на засіданнях ради міністрів (ст. 9). Більшість президентських постанов підлягають контрастигуванню прем'єром або відповідним міністром, але лише після підписання їх президентом, бо «президент республіки підписує ордонанси й декрети, ухвалені радою міністрів» (ст. 13). Тобто спочатку на спільних засіданнях виробляється загальна стратегія й формулюється основний зміст урядового «ордонансу», це рішення закріплюється спеціальним письмовим протоколом, щоб ані в кого не виникали питання, якою є позиція глави держави, а вже потім президент як фактичний керівник усієї виконавчої гілки влади своїм підписом засвідчує персональну відповідальність за той чи інший проект. Лише після цього його скріплюють підписом вищого урядовця (тоді як у парламентській республіці чи монархії «арбітр» формально підписує вже підготовлену прем'єром постанову). У виняткових випадках глава уряду може замість президента головувати на засіданні ради міністрів за спеціальним дорученням президента й заздалегідь визначеним порядком денним (ст. 21). Показово, що таке засідання на чолі з прем'єром називається не радою міністрів, а лише кабінетом міністрів.

Водночас саме глава уряду Франції наділяється вагомими повноваженнями, що дозволяють йому впливати на законодавчий процес і, зокрема, домагатися прискореного прийняття найнагальніших державних рішень. Прем'єр, як і частина депутатського корпусу, може ініціювати скликання позачергової сесії або проведення

закритого засідання парламенту (ст. 29, 33). Лише глава уряду може вимагати відкриття нової чергової сесії до завершення планових парламентських канікул (ст. 29). Внаслідок цих поправок позиції виконавчої влади як суб'єкта законотворчості значно посилюються. Наприклад, конституційним законом від 22 лютого 1996 року урядовій фракції надано право самостійно регулювати фінансування сфери соціального забезпечення в разі неголосування парламентаріїв за відповідний закон протягом п'ятдесяти днів сесійних засідань (ст. 47-1).

Приблизники типологічної подібності української системи влади до французької не беруть до уваги те, що в П'ятій республіці парламент належить до законодавчих органів із абсолютно обмеженою компетенцією. Зокрема, існують рамкові обмеження в питаннях, із яких народні обранці взагалі можуть приймати законодавчі акти. Приміром, не можна ухвалювати пропозиції до фінансових законопроектів, якщо їхнім наслідком є скорочення державних ресурсів або збільшення державних видатків (ст. 40). Водночас згідно з Конституцією України Верховна Рада є «єдиним органом законодавчої влади» (ст. 75).

Загалом в європейських політичних системах нині парламенти виконують дедалі більше дорадчих і контрольно-ревізійних функцій, забезпечуючи належний контроль громадян за діями влади. В зв'язку з цим у Європі є поширеною практика делегування законодавчих повноважень урядам із подальшим контролем і правом скасування через певний термін тих законопроектів, які, на думку парламентаріїв, виявилися неефективними. Процес консолідації політичної влади в сучасних західних демократіях виявляється насамперед у зміцненні позицій виконавчої влади, котру в республіках із впливовим інститутом президентства фактично (а подекуди й формально) очолює саме глава держави.

Пропоноване нині авторами багатьох вітчизняних конституційних проектів розширення можливостей для ухвалення важливих політичних рішень шляхом референдуму (в контексті загального посилення громадського впливу на владу) може стати чинником суспільно-політичної дестабілізації. Відомо, що в умовах кризи сучасної масової демократії непропорційно великий вплив переходить до так званих «осьових (вишальних) меншин», інтереси яких не збігаються або навіть прямо суперечать інтересам більшості. У високодинамічному постіндустріальному світі формальна «більшість» легко може стати заручником невеликих, але добре зорганізованих спільнот [13, С. 305–309]. Хоча зовні розширення сфери застосування інститутів прямої демократії може здаватися спробою обмежити свавілля різноманітних «груп тиску» (тобто одного з різновидів тих самих «осьових меншин»), насправді технічні засоби інформаційного суспільства часто дають їм шонайширші можливості для маніпулювання громадською думкою та народним волевиявленням. Хрестоматійним прикладом у новітній історії України є всенародний референдум 16 квітня 2000 року, який забезпечив технологічну перемогу одній з навколопрезидентських груп через недостатнє розуміння громадською суті та можливих наслідків пропонованих конституційних змін.

Не менш важливою часткою конституційного процесу має стати приведення територіальної організації нашої держави та структури влади на місцях у відповідність як до наявних, так і до прогнозованих тенденцій європейського та світового розвитку. Йдеться про ту саму проблему розподілу владних повноважень, однак не в горизонтальному (між різними гілками й центрами влади), а вертикальному (між рівнями управління) вимірі. Проблемати-




ка адміністративно-територіального устрою в процесі державотворення посідає особливе місце, адже об'єктивні політико-економічні зміни спонукають до періодичного перегляду окремих його аспектів у будь-якій країні. Тільки за останній період реформа адміністративно-територіального устрою відбулася у Франції, Польщі, Росії, Угорщині та Словаччині. В Україні це питання набуло актуальності ще в період демократизації суспільно-політичного життя наприкінці 1980-х – початку 1990-х років. Після здобуття Україною незалежності постала нагальна необхідність внесення кардинальних змін до адміністративно-територіального устрою нової європейської держави. Ця позиція стала складовою програм багатьох політичних партій і політичних діячів, адже очевидно, що здійснити демократичні перетворення, спираючись на державну територіальну організацію влади, підлаштовану до командно-адміністративної системи, неможливо. Несистемність державної політики в цій сфері стала однією з головних причин посилення територіальної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, виникнення потужних відцентрових тенденцій, окремих проявів сепаратизму та інших істотних негативних наслідків.

Значною мірою цьому сприяло закріплення складу адміністративно-територіальних одиниць радянського зразка в Основному Законі незалежної України (ст. 133). Один із перших офіційних його проектів не містив переліку таких одиниць, окрім Республіки Крим, і визначав, що порядок можливого територіального устрою належить до сфери дії окремого конституційного закону [2]. Однак згодом нова Конституція стала заручником політичного компромісу із тодішньою парламентською більшістю, наслідком чого й була фіксація морально застарілого, недостатньо пристосованого до сучасних умов адміністративного поділу України та територіальної організації влади. Отже, з погляду сучасної науки, нинішній адміністративно-територіальний устрій і відповідну систему організації влади в нашій країні можна охарактеризувати як моноцентричний з елементами місцевого самоврядування. Розуміло, що така, запозичена з радянських часів система не сприяє проведеному реформ в Україні, зокрема, становленню дієвого місцевого самоврядування.

Тож нині перед політичним керівництвом України стоїть завдання попередити неминучі процеси регіональної партукляризації й територіальної фрагментації, що вже стали загальновідомими світовими трендами [7; 13]. Краще, щоб деволуція (перебрання частини повноважень центру найбільш самодостатніми місцевими елітами) відбувалася в конструктивному річищі та в межах конституційно-правового поля, ніж стихійно та з численними ризиками для суспільної стабільності. Сьогодні головним осередком деволуційного тиску в межах нашої держави є Автономна Республіка Крим як своєрідний елемент федералізму в межах унітарної України. З-поміж унітарних держав Європи автономні одиниці має, приміром, Данія, проте її досвід унормування відносин між центром та автономіями навряд чи можна використати в нашій країні через цілу низку причин (цілковита географічна відокремленість і значна віддаленість автономних Гренландії та Фарерських островів, довготривала державницька традиція Данії та вкоріненість у ній інститутів парламентської демократії тощо). Крим безпосередньо межує з основним унітарним «тілом» України, й деволуційні прагнення вже неодноразово спричиняли конфліктні ситуації в прикордонній смузі – варто зга-

дати періодичні заклики до включення деяких північних районів АРК до Херсонської області у відповідь на відцентрові тенденції в офіційному Сімферополі. Тож саме відносини із Автономною Республікою мали б стати майданчиком відпрацювання правових моделей регулювання та запобігання конфліктності у відносинах Києва з імовірними вогнищами регіональної фронди. Тим паче що навіть чинна Конституція дає необхідний «простір для маневру» під час розподілу керівних функцій між центром і автономією (ст. 138).

Загалом головною метою будь-яких конституційних реформ на нинішньому етапі українського державотворення має бути консолідація політичної влади та територіальної структури держави й усунення потенційних інституціональних чинників нестабільності у цій сфері. Лише під таким кутом зору слід оцінювати доцільність внесення тих чи інших змін до Основного Закону. 

### Джерела

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Постанова Верховної Ради України «Про проект нової Конституції України» від 1 липня 1992 року № 2525–XII [Електронний ресурс]. – <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/post/2525.html>.
3. Указ Президента України «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї» від 25 січня 2012 року № 31/2012 // Урядовий кур'єр. – 2012. – 1 лютого. – С. 20.
4. Указ Президента України «Про Національну конституційну раду» від 27 грудня 2007 року № 1293/2007 // Урядовий кур'єр. – 2008. – 9 січня. – С. 6.
5. Конституция Французской республики от 4 октября 1958 года (с изменениями, внесенными 22 февраля 1996 года) [Електронний ресурс]. – [http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/France\\_W.HTM](http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/France_W.HTM).
6. *Бесчастний В.* Потенційні напрями реформування Конституції України в сучасних умовах // Віче. – 2009. – № 12. – С. 6–9.
7. *Кустарев А.* Национализм как убыточное предприятие // Новое время. – 1999. – № 41. – С. 20–22.
8. *Мірошніченко Ю. Р.* Напрями конституційної реформи визначаються суспільними потребами // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2 (7). – С. 52–57.
9. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
10. *Оніщук М.* Доктрина конституційної перебудови: завдання та напрями реформи [Електронний ресурс] – <http://ilp.kiev.ua/node/318>.
11. *Писаренко С.* Президент іде. З проектом нової конституції // Віче. – 2009. – № 19. – С. 6–9.
12. Про проект нової Конституції України : Доповідь Президента України, Голови Конституційної Комісії України Л. М. Кравчука на сесії Верховної Ради України 30 червня 1992 року // Голос України. – 1992. – 3 липня. – С. 3, 6–7.
13. *Тоффлер Е.* Нова парадигма влади. Знання, багатство, сила / Пер. с англ. Н. Бордукової / Е. Тоффлер. – Х.: Акта, 2003. – 688 с.