

Ігор Коліушко, Голова Правління Центру політико-правових реформ
Юлія Кириченко, експерт Центру політико-правових реформ

Проблеми дієвості Конституції України та удосконалення її змісту

На сучасному етапі розвитку конституціоналізму в Україні стало особливо відчутно, що принциповим для успішного розвитку держави є не лише якісний демократичний зміст Конституції, а й практична дієвість Основного Закону держави. Зокрема, закріплених нею принципів, таких як верховенство права, законність, пріоритет прав людини, поділ влади тощо. Це яскраво підтверджується одинадцятирічним періодом життя України за Конституцією 1996 року.

Аналіз українських політико-правових процесів показує, що однією з головних причин політичних криз, які пережила та переживає наша країна є не стільки недоліки тексту Конституції України, скільки відсутність належної політико-правової культури, поваги до Основного Закону, несприйняття владою принципу верховенства права, що означає, зокрема, необхідність при застосуванні норм права та їх тлумаченні керуватися в першу чергу інтересами людини і суспільства, а не чиновника, партії чи держави. Закономірним результатом цього є порушення положень Конституції.

Тому перш ніж говорити про написання нової Конституції та дискутувати про її зміст, до чого закликають провідні політичні сили України, необхідно ретельно дослідити досвід нашого конституціоналізму та встановити причини виникнення проблем, з якими ми зіткнулися в цій сфері.

Прийняття 28 червня 1996 року Верховною Радою України Конституції України стало знаменною подією в історії України та великим досягненням для нашої молоді держави. Ухвалення Основного Закону України відбувалося у доволі непростих політичних умовах. Президент України наполегливо відстоював свою редакцію Конституції, за якої він мав би максимум

повноважень і мінімум відповідальності. Проте Парламент, усвідомлюючи свою історичну місію, зумів консолідувати сили та прийняти цілком збалансований Основний Закон України. Варто відзначити, що Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), правники різних країн дали позитивні оцінки тексту Української Конституції, визнали її такою, що цілком відповідає європейським стандартам.

Конституція України набула чинності з моменту її прийняття та розпочала діяти у конкретних історичних і політичних умовах, що склалися у 1996 році в Україні. Вони характеризувалися існуванням, по-перше, доволі сильного Президента України, який до цього часу вже був на посаді близько двох років, по-друге, - політично неструктурованого Парламенту (без сталої парламентської більшості за наявності великої кількості позапартійних членів Парламенту) та, по-третє, - загалом несформованої політичної системи в Україні (багато слабких партій, невисокий рівень політичної грамотності тощо). Названі обставини надали можливість тодішньому Президенту України Леоніду Кучмі поступово посилювати свою роль у механізмі державної влади шляхом перетягування на себе повноважень, та фактичного спотворення конституційно встановленої моделі державної влади. Не в останню чергу це було можливим через відсутність багатьох законів, у яких повинні були реалізовуватись і деталізуватись конституційні положення щодо організації влади згідно з конституційними принципами. Причому прийняття багатьох прямо передбачених у Конституції України законів свідомо блокувалося.

Завдяки повноваженню Президента України звільняти з посади Прем'єр-міністра України, останній був повністю залежним від глави держави. Це призвело до фіктивності (недієвості) багатьох повноважень Кабінету Міністрів України та фактично визначального впливу на урядові рішення Президента України. Наприклад, у кадровому питанні - при призначенні членів Уряду чи голів місцевих адміністрацій Президентом України подання Прем'єр-міністра мало суто технічне значення, тобто він подавав ту кандидатуру, яку хотів отримати Президент. Склалася практика надання Президентом так званих

«доручень» Уряду – вказівок, неоформлених у правові акти, які останній безапеляційно брав до виконання тощо.

Також Президентом України були привласнені (в тому числі через неконституційні закони) повноваження, які не надавалися йому Конституцією України, наприклад:

- призначення голів судів (крім Верховного Суду);
- призначення заступників міністрів;
- призначення вищих державних службовців на велику кількість посад в органах виконавчої влади (заступників керівників центральних органів виконавчої влади, керівників територіальних органів у багатьох міністерствах тощо);
- призначення членів колегіальних регуляторних органів;
- видання указів нормативно-правового характеру майже в усіх сферах суспільного життя - в економічній, внутрішньополітичній, соціальній та інших, тобто далеко поза межами конституційно закріплених за Президентом сфер зовнішньої політики, національної безпеки і оборони.

Важливо, що в цих питаннях Президент не відігравав церемоніальну функцію глави держави, а вважав це своїми дискреційними повноваженнями.

Де-факто в Україні склалася президентська форма державного правління, а не президентсько-парламентська, яка закріплювалася в Конституції України. Але, повторимося, на наш погляд, головна проблема полягала не в якості конституційних положень, а у небажанні глави держави бути гарантом додержання Конституції України та відсутності парламентської більшості, яка б могла змусити його до цього. Конституційно встановлені межі президентських повноважень було розширено, що призвело до порушення балансу стримувань та противаг у механізмі державної влади. Основною причиною такого становища стала слабкість політичних партій. Крім того, Леонід Кучма уміло коригував внутрішньопарламентські політичні процеси з метою забезпечення підконтрольності йому Парламенту.

Таким чином, тогочасна модель урядування виявилася неефективною та не відповідала інтересам суспільства - призводила до неякісної державної політики, обмеження впливу Парламенту на вироблення державної політики, обмеження реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами, негативно позначалась на відкритості та прозорості вироблення державної політики, сприяла розвитку політичної корупції тощо. Урядова машина значно більше працювала на інтереси невеликого кола олігархів, ніж на суспільство. Зазначене об'єктивно призвело до виникнення численних суспільних конфліктів, а також формування сильної антипрезидентської опозиції.

Теоретично Україна мала два виходи із ситуації, яка склалася:

1. Повернення поведінки глави держави, відтак і інших державних інститутів, у конституційне русло, прийняття законів на реалізацію Конституції (перш за все законів про Кабінет Міністрів України та про Президента України), проведення комплексної адміністративної та судової реформ. У зазначених законах необхідно було провести деталізацію положень Конституції України, виходячи з її змісту та духу, враховуючи при цьому і досвід європейського конституціоналізму, та у такий спосіб виправити спотворений механізм державної влади.

2. Проведення політичної реформи шляхом внесення змін до Конституції України з метою зміни форми державного правління чи способу її реалізації.

Треба відзначити, що чимало років багатьма політиками і юристами робилися спроби реалізувати саме перший варіант, як набагато конструктивніший з точки зору перспектив розвитку суспільства і держави. Для цього, ще у 1998 році було розроблено і навіть схвалено указом Президента України Концепцію адміністративної реформи [1], проте більшості важливих кроків для її проведення зроблено так і не було. Протягом 1997-2002 років Парламент вісім разів приймав закон про Кабінет Міністрів України, але жоден з

них не набув чинності через застосування Президентом України права вето. Така нерезультативність зусиль реформаторів породила скепсис серед політичної еліти щодо можливості покінчити з наростанням узурпаторських і авторитарних тенденцій з боку Президента без внесення змін у Конституцію України.

Періодично у Парламент вносилися законопроекти щодо зміни Основного Закону, проте прийняти жоден з них довго не вдавалося з огляду на доволі жорсткий порядок його зміни. Результативний процес внесення конституційних змін, тобто тих, які були прийняті і набули чинності, розпочався у вересні 2003 року. Різні політичні сили були зацікавлені у зміні Конституції України, але при цьому всі виходили з свого вузькополітичного інтересу. Президентський табір шляхом конституційних змін намагався якнайменше втратити у випадку програшу на наступних президентських виборах, що яскраво проявлялося в непослідовності позиції глави держави щодо конституційних змін та залежності пропонованого варіанту зміни Основного Закону держави від політичної ситуації, що складалася в державі. Антипрезидентська опозиція декларувала бажання удосконалити механізм державної влади в інтересах суспільства, хоча пропоновані варіанти такого удосконалення не були послідовні та якісно опрацьовані, і через це створювали більше нових проблем ніж вирішували старі. Загалом варто відзначити, що зміни до Конституції України вже тоді стали використовуватись як інструмент політичної боротьби.

Як відомо, процес внесення конституційних змін завершився прийняттям 8 грудня 2004 року Закону № 2222-IV [2] і співпав з потужним виявом народовладдя - Помаранчевою революцією. Проте сутнісно, на жаль, ці події не мали нічого спільного. Внаслідок недостатньої відповідальності та мудрості політичної еліти України конституційні зміни з'явилися як результат численних політичних компромісів, для яких несуттєвим виявилось дотримання принципу верховенства права, правил юридичної техніки, процедури внесення змін до Конституції України. Так, Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права у "Висновку щодо дотримання конституційної

процедури під час внесення змін до Конституції України та щодо відповідності внесених змін загальним засадам Конституції України і європейським стандартам" [3] зазначила, що зміни до Конституції України, по-перше, внесенні з порушенням конституційної процедури, по-друге, не відповідають загальним засадам Конституції України 1996 року та європейським стандартам. Ще до ухвалення Закону № 2222-IV більшість науковців та експертів висловлювали своє негативне відношення до змісту конституційних змін, а пізніше наголошували на порушенні процедури їх внесення [4, с. 62-112]. Венеціанська комісія щодо внесених конституційних змін у своїх висновках зазначала, що останні «можуть призвести до зайвих політичних конфліктів і, таким чином, поставити під сумнів необхідне посилення верховенства права в країні. У цілому, конституційні зміни у прийнятій редакції не повністю дозволяють досягнути мету конституційної реформи – встановлення збалансованої та функціональної системи правління» [5].

Всі ці заперечення проти конституційних змін, на жаль, не змусили владу усвідомити, що лише політичних домовленостей для зміни Основного Закону держави недостатньо, а в умовах недотримання принципів верховенства права та плюралістичної демократії такі домовленості втрачають свою значимість.

Віктор Ющенко, ставши Президентом України, так і не оскаржив до Конституційного Суду України конституційність внесення змін до Основного Закону України, пояснюючи це дотриманням політичних домовленостей, які відбулися на завершальному етапі Помаранчевої революції в ході президентської виборчої кампанії. При цьому, як зазначалось, порушення процедури при внесенні цих конституційних змін є загальновідомим фактом. Публічно глава держави висловився не за скасування змін до Конституції, а за їх уточнення (вдосконалення), обравши таким чином політично найменш конфліктну модель поведінки [6].

При цьому Президент України замість негайної зміни з 2006 року принципів і методів своєї діяльності у зв'язку з набуттям чинності більшістю

змін до Конституції, зберіг багато «традиційних» інструментів у взаємодії з Урядом. У першій половині 2006 року в Україні функціонував Уряд Ю. Єханурова - політично прихильний до Президента України, який, як і за часів дії старої редакції Конституції України, відігравав роль виконавця волі Президента.

Проте зразу ж після формування у другій половині 2006 року за результатами парламентських виборів нового Уряду, на чолі з Прем'єр-міністром В. Януковичем, який представляє опозиційну щодо Президента політичну силу, в країні розгорнулася боротьба за нове прочитання конституційних положень і відповідний перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади.

З одного боку барикади опинилася парламентська більшість і Уряд України, з іншого боку - Президент України, інколи підтримуваний, а інколи, навпаки, зраджуваний парламентською опозицією. Недоліки оновленої Конституції України парламентською більшістю та Урядом почали використовуватися лише для привласнення якомога більшого обсягу повноважень, спостерігається відсутність взаємодії гілок влади, перенесення передвиборчої політичної боротьби за владу у відносини, які складаються всередині механізму здійснення влади. Намагання Президента України забезпечити гармонійне функціонування механізму державної влади шляхом політичних домовленостей між парламентськими фракціями та главою держави не принесли позитивних результатів. В порушення Універсалу національної єдності, підписаного в серпні 2006 року Президентом і лідерами чотирьох з п'яти парламентських фракцій, боротьба за повноваження загострюється, й знов відбувається спотворення встановленої Конституцією України форми державного правління.

Парламент в черговий раз приймає Закон про Кабінет Міністрів України та навіть долає вето Президента України на нього [7]. Проте цей Закон приймається з порушенням конституційної процедури та містить норми вкрай політично заангажовані, які ще більше спотворюють конституційні принципи

формування Уряду, деформують механізм державної влади, містять ознаки узурпації влади парламентською більшістю. Так, на сьогодні питання неконституційності цього Закону розглядається Конституційним Судом України [8]. Не говорячи вже про те, що Закон не створив умов для ефективного виконання Урядом, міністрами однієї з основних своїх функцій – вироблення державної політики, не спрямований на покращення якості адміністративних та інших публічних послуг, тобто не наближає нас до стандартів належного урядування.

Врегулювання принципів формування парламентської більшості аж на конституційному рівні не дало бажаних результатів внаслідок низького рівня правосвідомості парламентарів. Більше того, відбулося спотворення результатів парламентських виборів шляхом зміни значною кількістю парламентарів своєї передвиборчої позиції та переходу до складу урядової коаліції. Закріплений у змінах до Конституції імперативний мандат народного депутата (втрата мандату в разі виходу із депутатської фракції партії, від якої депутата було обрано), цілком закономірно тривалий час залишався недієвою нормою та врешті решт був штучно використаний для позбавлення Парламенту повноважності.

У підсумку можна констатувати, що починаючи з моменту часткового набрання чинності змін до Конституції України – з 1 січня 2006 року механізм державної влади був суттєво розбалансований - виникало багато зайвих ускладнень у відносинах вищих органів влади, перманентно виникали політичні конфлікти, мали місце непорозуміння в середині органів державної влади, мали місце численні порушення Конституції України з боку вищих органів державної влади.

Домінуючою ознакою всієї правової системи України стало відчуття тимчасовості Конституції України та можливості подальших порушень конституційних положень з боку органів державної влади. Так, переконання певної частини суспільства, деяких державних органів, що в Україні можливе внесення змін до її Основного Закону з порушенням конституційної процедури,

лише за політичною домовленістю; постійні спроби впливу на діяльність та рішення Конституційного Суду України; неподання конституційного подання до Конституційного Суду України щодо Закону № 2222-IV протягом цих років жодним з суб'єктів права на таке подання та збереження можливості здійснення цього кроку у будь-який момент у майбутньому, а отже відкритість питання, за якою конституцією ми будемо жити завтра; заяви глави держави, представників парламентської більшості та меншості про необхідність зміни Конституції України - всі ці моменти у сукупності дають відчуття нестабільності конституційних положень.

Враховуючи виділені причини конституційної кризи, на наш погляд, перш за все необхідною умовою для її подолання є **забезпечення дії Конституції України на засадах верховенства права** та заперечення маніпулятивного використання окремих норм (чи навіть їх частин) при застосуванні конституційних положень.

По-друге, необхідним кроком є **легітимізація тексту Конституції України**. Ми не відкидаємо можливості розгляду Конституційним Судом України питання конституційності внесення змін до Основного Закону України від 8 грудня 2004 року і винесення рішення, яке припинить протиріччя щодо цього питання.

Враховуючи спільність у позиціях усіх впливових політичних сил щодо необхідності продовження конституційної реформи, можливим варіантом легітимізації нашої Конституції є ухвалення її у новій редакції. Так, на сьогодні Президент України, усі політичні сили, що були представлені в Парламенті V-ого скликання, визнають необхідність зміни Конституції України [9]. Звичайно, конкретні пропозиції політичних сил щодо зміни конституційних положень в багатьох питаннях суттєво відрізняються, проте мета продовження конституційної реформи називається однаковою – оптимізація системи влади, гарантування прав та свобод людини і громадянина. З огляду на відмінності у позиціях політичних сил щодо конституційної реформи реалістичним варіантом

її продовження виглядає внесення змін до тих положень Конституції України, які об'єктивно потребують змін шляхом прийняття відповідного закону.

Важливою умовою успішності цієї роботи є залучення фахівців з конституційного права до розробки нової редакції Конституції України, створення спільної парламентсько-президентської комісії для підготовки та попереднього узгодження пропозицій щодо удосконалення Конституції України, а також відкритість для суспільства процесу підготовки змін Конституції України, врахування громадської думки, але не у формі маніпулятивних референдумів. Необхідно налагодити реальний взаємний обмін між владою та громадянами. Якщо ми обираємо державний курс на євроінтеграцію, то комплексна зміна Основного Закону держави є найкращим моментом для запровадження європейського досвіду комунікації між владою і суспільством. А саме: процес зміни Конституції України повинен включати проведення широких відкритих громадських консультацій на основі консультаційних документів, які називаються «Зеленими та Білими книгами». Це забезпечить належний аналіз різних варіантів конституційних текстів – починаючи від виявлення існуючих проблем, які на сьогодні необхідно вирішити за допомогою зміни Конституції України, до вибору найкращого варіанту вирішення цих проблем. Доцільним є запровадження «інтерактивного процесу» обговорення тексту майбутньої Конституції, запровадження консультацій з чітко визначеними групами зацікавлених осіб.

Другим принциповим моментом є **спосіб прийняття конституційних змін чи нової редакції Конституції України**. Головним у цьому процесі є уникнення будь-яких сумнівів щодо легітимності оновлених конституційних положень. Отже, якщо буде обрано шлях внесення змін до Конституції України, то необхідне точне дотриманням процедури, встановленої чиною Конституцією в Розділі XIII «Внесення змін до Конституції України». А нова редакція Конституції України повинна бути обов'язково затверджена на всеукраїнському референдумі відповідно до рішення Конституційного Суду від 5 жовтня 2005 року щодо здійснення влади народом [10].

Якщо ж говорити про зміст змін до Конституції України чи її нової редакції, то, на нашу думку, тут недоцільно вигадувати щось радикально нове, принципово відмінне від нашої діючої Конституції.

Як показала практика конституційні зміни не тільки не вирішили проблему балансу в системі влад, а й ще більше поглибили дисбаланс, при якому головним завданням вищих органів влади було взаємне блокування роботи одне одного. Тому першочерговим питанням при внесенні конституційних змін є обрання такої форми державного правління, такої моделі взаємодії органів влади, яка зможе найефективніше працювати в Україні, враховуючи існуючі на сьогодні політичні та соціально-економічні реалії нашого суспільства. Серед них можна виділити, зокрема, такі:

- 1) незріла багатопартійна політична система, що проявляється у відсутності ідеологічно визначених стійких політичних партій з свідомою громадською підтримкою;
- 2) нечисельність середнього класу та гостро виражена соціальна поляризація суспільства;
- 3) відсутність демократичних традицій та стійкого політичного режиму, що сприяє досягненню консенсусу в суспільстві;
- 4) високий рівень централізації влади, слабка місцеве самоврядування та відсутність регіонального самоврядування;
- 5) неефективна система врядування, успадкована з радянських часів;
- 6) високий рівень корупції, зокрема, корумпована судова влада;
- 7) низький рівень правосвідомості політичної еліти, домінування політичних домовленостей і торгів над правом;
- 8) слабкість інститутів громадянського суспільства.

За такої ситуації, на наш погляд, **«чисті» форми правління – президентська або парламентська – є загрозовими для України.**

Так, президентська форма правління, яка передбачає жорсткий «поділ влади» [11] - максимальне інституційне відокремлення вищих органів державної

влади, є ефективною при високій культурі узгодження інтересів між державними органами законодавчої (парламентом) та виконавчої (президентом, урядом) влади. Погоджуємося з позицією С.Бостана, що у політично розколотому та соціально поляризованому суспільстві президенту дуже складно домогтися необхідної стабільності парламентської більшості та створити «об'єднаний уряд». Закономірним явищем при цьому стає стан «розділеного правління» з конфронтацією між парламентськими та виконавчими структурами [12]. Враховуючи політичну ситуацію в Україні, можна прогнозувати велику ймовірність виникнення президентської кризи, якщо президент та парламентська більшість мають різні позиції щодо напрямів внутрішньої та зовнішньої політики держави. Демократичні шляхи розв'язання цього інституційного конфлікту в президентській республіці доволі обмежені, і тому в багатьох слаборозвинутих державах, що обрали таку форму правління, часто владні конфлікти переростають у збройні. Також за умов незрілої багатопартійної політичної системи, корумпованості судової гілки влади, низького рівня правосвідомості політичних діячів це може призвести в кінцевому рахунку до диктатури президента, масового порушення прав і свобод людини і громадянина. Такі прогнози виглядають реальними, враховуючи описані вище тенденції неконституційного посилення ролі Президента навіть в умовах конституційно закріпленої президентсько-парламентської форми правління, які відбувалися за часів президентства Леоніда Кучми.

Не можна, на наш погляд, на сучасному етапі розвитку України погодитися і з доцільністю переходу до парламентської форми правління, за якої реалізується принцип одноособового верховенства парламенту над виконавчою гілкою влади, тобто уряд несе політичну відповідальність лише перед парламентом. Ефективність парламентської форми правління залежить від стану політичної системи в державі, зокрема демократизму партій, їх здатності формувати стійку більшість у парламенті [13], наявності традицій парламентаризму, зокрема при взаємодії парламентської більшості з опозицією, а також розвиненої, авторитетної та незалежної судової влади. Аналіз політичних

подій останніх років в Україні, навпаки, дає підстави стверджувати про вкрай низьку політичну культуру, перенесення деструктивних форм політичної боротьби всередину владного механізму, домінування у свідомості політичної еліти переконання, що переможець повинен будь-якими засобами отримати все і негайно, а опоненти мають бути знищені. Аналіз позицій основних політичних гравців свідчить, що конституційні зміни переважно розглядаються як метод політичної боротьби, як це було і при внесенні змін до Конституції України у 2004 році. За умов такої незрілої політичної системи парламентська форма правління може призвести до узурпації влади однією політичною силою та панування уряду над парламентом. Враховуючи доволі високий рівень корумпованості влади, реальною стає загроза встановлення диктатури одного олігархічного клану, що аж ніяк не може бути корисним для суспільства, оскільки також рано чи пізно призводить до масових порушень прав і свобод людини і громадянина.

Таким чином, поширені сьогодні серед політиків ілюзії, що для ефективності влади її організацію необхідно максимально спростити, віддати всю повноту влади якомусь одному органу, є не просто деструктивними, а й загрозливими. Тому що в такій ситуації прихід до влади завдяки навіть незначній більшості голосів виборців якоїсь радикальної сили може змінити на 180 градусів пріоритети державної політики або взагалі привести до ліквідації держави шляхом вступу в той чи інший «союз». Протидіяти цьому за таких умов можна буде лише революційними методами. Завдання ж права, і особливо конституційного, якраз і полягає в недопущенні таких суспільних потрясінь. Це досягається насамперед завдяки тому, що прийняття принципових, стратегічних для держави і суспільства рішень стає можливим лише за умови достатньо широкої їх підтримки, що проявляється в консенсусі владних органів або підтверджується референдумом.

Отже, на наш погляд, **доцільно й надалі залишатися у межах змішаної форми державного правління.** За якої мають співіснувати обраний прямими виборами президент і представницький орган народу – парламент. Саме змішана

форма державного правління є найбільш оптимальною на сьогодні для успішного проведення політичних та економічних реформ, забезпечення демократичного розвитку України. При обранні конкретної моделі змішаної форми державного правління необхідно намагатися органічно поєднати елементи парламентської і президентської форми державного правління, враховуючи конкретні політичні та соціально-економічні реалії, а також проблеми, які проявилися за одинадцять років життя України за Конституцією 1996 року.

Дуалізм у виконавчій владі, який передбачає змішана форма правління, повинен сприяти виробленню демократичних традицій взаємодії вищих органів влади, стати запобіжником проявів узурпації влади як з боку парламентської більшості, так і з боку Президента, привнести елементи взаємоконтролю суб'єктів політики, що, в кінцевому підсумку, повинно зробити діяльність влади відкритою та прозорою для суспільства. При цьому необхідно мінімізувати прояви деструкції, які привносить дуалізм виконавчої влади у роботу всього механізму державної влади.

Враховуючи попередній досвід «взаємодії» різних гілок влади – перенесення політичної боротьби у відносини між вищими органами державної влади, і використання в ній одним з головних козирів несподіване для інших владних органів розуміння (тлумачення) положень Основного Закону України за відсутності їх деталізації у відповідних законах, - слід констатувати, що регулювання здійснення повноважень вищими органами влади шляхом закріплення конституційних принципів на сучасному етапі є недостатнім. З огляду на це доцільно безпосередньо у тексті Конституції максимально деталізувати повноваження, які передбачають взаємодію різних гілок влади, та спробувати уникнути можливості неоднозначного тлумачення конституційних приписів. Так, доцільним є конституційна деталізація повноважень Президента України як глави держави та способу їх реалізації. Кадрові повноваження глави держави (за винятком формування свого апарату) повинні здійснюватись на основі подань кандидатур на посади відповідними державними органами, а не

тлумачитись як формування Президентом своєї «владної вертикалі». Наприклад, глави дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях повинні призначатися за поданням Міністерства закордонних справ України, вище командування Збройних Сил України – за поданням Міністерства оборони України, і так далі. Відмова Президента України призначити подані уповноваженим органом кандидатури на відповідні посади можлива, але за умови обов'язкового і відкритого для суспільства мотивування. Наприклад, якщо запропонована кандидатура не відповідає передбаченим законом кваліфікаційним вимогам, або особа дискредитувала себе певними вчинками в минулому і тому не заслуговує довіри тощо. Президент, звичайно, повинен мати право висувати політичні ініціативи в усіх сферах суспільного життя, але не повинен давати обов'язкові для виконання доручення уряду чи іншим органам виконавчої влади, за винятком питань, пов'язаних з реалізацією повноважень глави держави у сферах зовнішньої політики, оборони та національної безпеки. Фактично роль Президента у механізмі державної влади повинна бути контрольньо-церемоніальною.

Потребує зміни порядок формування Уряду. Різний порядок призначення членів Уряду негативно позначається на наступній спільній роботі Кабінету Міністрів України, а саме створюються підстави для «конфлікту лояльності» в окремих міністрів, знижується ефективність Кабінету Міністрів України як колегіального органу, тобто його здатність приймати рішення на своїх засіданнях після їх відвертого обговорення. Необхідно закріпити однаковий порядок призначення Парламентом усіх членів Кабінету Міністрів України. А саме: кандидат на посаду Прем'єр-міністра формує персональний склад Уряду та готує разом з ним Основні напрямки державної політики (Програму діяльності Кабінету Міністрів України), а Парламент висловлює (голосує «за») вотум довіри новосформованому Уряду, що одночасно означає і призначення всього персонального складу Кабінету Міністрів України, і затвердження Основних напрямків державної політики. Право ж висувати кандидатуру на Прем'єр-міністра можна надати або Президенту, або парламентській більшості, або їм

почергово, якщо Уряд сформований висунутою кандидатурою не отримає вотуму довіри Парламенту. Слід зауважити, що легітимація (формальне призначення) членів уряду Президентом, як главою держави, є загальноприйнятим досвідом в абсолютній більшості держав світу, у тому числі з парламентською формою правління.

Уряд пропонується залишити відповідальним перед Парламентом, отже залежним від парламентської більшості. Членів Уряду можна наділити правом поєднувати депутатський мандат та членство в Уряді. За такого порядку формування Уряду для балансу Президенту слід надати широкі повноваження щодо оголошення дострокових парламентських виборів, не пов'язуючи це право з якимись "проступками" Верховної Ради, тобто на основі лише переконання, що рішення, які вона приймає не відповідають волевиявленню більшості виборців України.

Доцільним вбачається запровадження конструктивного вотуму недовіри Кабінету Міністрів України, який передбачає висловлення недовіри діючому Уряду і його відставку за ініціативою Парламенту лише шляхом обрання нового Прем'єр-міністра України, формування ним Уряду та ухвалення Основних напрямків державної політики.

Зважаючи на труднощі з проведенням адміністративної реформи в нашій країні та побудову ефективної влади, доцільно безпосередньо в Конституції закріпити принцип розмежування політичних та адміністративних функцій, як одну із засад організації виконавчої влади. А також доповнити Конституцію положеннями про Раду державної служби, яка мала б стати основним бар'єром на шляху спроб політичного впливу на кадрову політику в державній службі. До її відання доцільно віднести надання згоди на призначення вищих державних службовців, прийняття рішення стосовно порушення ними вимог щодо несумісності, здійснення дисциплінарного провадження стосовно вищих державних службовців та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності інших державних службовців.

Конституційних змін потребує і статус народного депутата України. По-перше, необхідно обмежити депутатську недоторканність, залишивши потребу згоди Верховної Ради України лише на затримання чи арешт народного депутата України, не пов'язаних з винесенням щодо нього обвинувального вироку суду. По-друге, необхідно відмовитися від імперативного мандату, тобто права партій достроково припиняти повноваження обраних народних депутатів, включаючи тих, які ще не набули повноважень. Це ліквідує також деструктивну можливість меншості у Верховній Раді достроково припиняти повноваження Парламенту. По-третє, слід вилучити з тексту Основного Закону України положення щодо "коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України", які не лише стають непотрібними за умови детального регламентування процедури утворення Уряду, але й, як показала практика, можуть використовуватися зовсім з іншими цілями.

Важливим на даному етапі розвитку нашої держави є питання ефективного функціонування в механізмі державної влади Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції. Для цього, на наш погляд, необхідно унеможливити блокування його роботи в майбутньому, а також зменшити вплив на діяльність Суду з боку вищих органів державної влади шляхом призначення на посади суддів Конституційного Суду України авторитетних юристів, які зарекомендували себе принциповими фахівцями та користуються повагою у суспільстві. З цією метою доцільно змінити порядок формування Конституційного Суду України. А саме встановити, що Президент, Парламент і з'їзд суддів України призначають суддів Конституційного Суду з числа осіб, що містяться у відкритому списку претендентів на цю посаду. Правом формувати такий список претендентів пропонується наділити спеціально утворену комісію з числа суддів Конституційного Суду у відставці та інших правників, які за віком не можуть претендувати на посади суддів цього Суду. Таким чином дана комісія відіграватиме роль кваліфікаційної комісії для суддів

Конституційного Суду. А її склад мав би затверджуватися з'їздом представників юридичних навчальних закладів, наукових установ і громадських організацій.

Потребує оновлення і порядок внесення змін у Конституцію України. Зважаючи на політичні реалії, не варто створювати для сучасних політичних сил спокусу у вигляді можливості переписування Основного Закону держави під свої власні політичні інтереси. Пропонується закріпити в оновленій Конституції України такий механізм її зміни, за якого діючі політики або ті, хто претендує на цю роль, не матимуть вирішального впливу на прийняття такого рішення. У разі ініціювання, в тому числі за народною ініціативою, внесення змін до Конституції України необхідно передбачити формування спеціально уповноваженого державного органу – Конституційної Асамблеї України. До її повноважень віднести лише підготовку та прийняття законів про внесення змін до Конституції чи прийняття нової Конституції України. Членів Конституційної Асамблеї слід обирати з числа юристів з подальшою заборобою для них претендувати протягом певного періоду на зайняття політичних і судових посад, а також вищих посад у державній службі. Обирати їх доцільно прямими виборами, поєднуючи різні виборчі системи з метою забезпечення представництва в Асамблеї від парламентських політичних сил, територіальних громад і безпосередньо від громадян України. Проект Закону про внесення змін до Конституції чи нова Конституція України, схвалені Конституційною Асамблеєю, мають затверджуватися всеукраїнським референдумом.

Запропонована зміна порядку перегляду Конституції України спрямована насамперед на забезпечення здійснення Українським народом своєї установчої влади, а саме на забезпечення можливості вираження суверенної волі громадян України в Основному Законі та реалізації права Українського народу на самовизначення, а також забезпечення фахової підготовки та прийняття якісних законів про внесення змін до Конституції України та нової Конституції України незалежно від політичних інтересів з урахуванням демократичних світових стандартів та досягнень вітчизняної науки.

У разі внесення змін у Конституцію України чи прийняття нової Конституції України доцільно змінити й чимало інших її положень. Зокрема слід зробити більш реальними та дієвими норми, які визначають права та свободи людини і громадянина, необхідно підкорегувати конституційні положення, які перешкоджають повній реалізації муніципальної та судової реформ, необхідно передбачити регіональне самоврядування з відтермінуванням початку його дії років на 5, щоб забезпечити умови для становлення місцевого самоврядування. Проте викладені в цій статті питання є визначальними для вирішення проблеми дієвості Конституції України і всього механізму державної влади в нашій країні.

Разом з цим слід наголосити, що і за умов дії зміненої Конституції України не зникає ще одна фундаментальна проблема – можливість спотворення конституційної моделі державної влади на практиці політичною елітою країни, виходячи зі своїх вузькополітичних тимчасових інтересів. Конституційно встановлений механізм державної влади розрахований на його функціонування в умовах дотримання встановлених Конституцією принципів – верховенства права, розподілу влад, законності тощо. Порушення ж принципів є вкрай негативним явищем для всієї системи права, загрозливим для суспільства, оскільки сприяє формуванню неналежного відношення до Основного Закону України як з боку суб'єктів влади, так і з боку громадян, а в кінцевому підсумку - формуванню спотвореної суспільної правосвідомості.

Виправлення цієї ситуації вимагатиме доволі тривалого періоду часу. Сподіваємося, що події, які відбулися в Україні у 2006 році та продовжують розгортатися у 2007 році, переконали політиків у неспроможності вирішувати правові проблеми, в тому числі щодо Основного Закону, лише через політичні домовленості, ігноруючи норми і принципи права. Хочеться вірити, що наступні конституційні зміни в Україні, на відміну від попередніх, відбудуться за інших умов.

Проте найскладнішим залишається питання як навчити суспільство та, особливо, його політичну еліту тлумачити і застосовувати Конституцію, керуючись принципом верховенства права та національними інтересами, а не

вишукувати в ній слова, а то й окремі букви, які лише обґрунтовують одномоментний політичний інтерес якоїсь політичної сили в її боротьбі за владу.

Література:

1. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98.
2. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.
3. Висновок Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам від 27 грудня 2005 року.
4. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2003-2004 роки)//За заг. ред. І.Б.Коліушка, Н.В.Александрової – К. – Вид. Лікей. 2005. – 448 с.
5. Пункт 50 Висновку Європейської Комісії «За демократію – через право» (Венеціанської комісії) від 13 червня 2005 року щодо № 339 / 2005 щодо Закону про внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 року; Висновок Європейської Комісії «За демократію – через право» (Венеціанської комісії) щодо процедури внесення змін до Конституції України від 11 жовтня 2004 року № 305/2004.
6. Див. пункт 3 Плану дій Універсалу національної єдності, підписаний 3 серпня 2006 року Президентом України (за його ініціативою), а також Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України та представниками чотирьох парламентських фракцій; Указ Президента України «Про утворення комісії з опрацювання пропозицій щодо внесення змін до Конституції України та підготовки законопроектів, спрямованих на їх реалізацію» від 2 листопада 2006 року № 962/2006.
7. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 року № 514-V.
8. Ухвала Конституційного Суду України про відкриття конституційного провадження у справі щодо конституційності Закону України «Про Кабінет Міністрів України» за конституційним поданням Президента України від 19 червня 2007 року № 29-у.
9. Див. В.Янукович «Свобода, злагода, компроміс, або Яка Конституція потрібна Україні; Ю.Тимошенко «Нова Конституція України: від паритету сили до паритету прав»; І.Пукшин «Конституція України: рішення буде всенародним»//Дзеркало тижня. - № 25(654) 30 червня – 6 липня 2007 року; Передвиборчу програму Соціалістичної

партії України//<http://www.tovarish.com.ua>; Передвиборчу програму Комуністичної партії України//<http://www.kpu.net.ua>.

- 10.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом).
- 11.Шаповал В. Форма держави в конституційному праві//Вісник Конституційного Суду України – 2003. - № 2. - С. 47-58.
- 12.Бостан С. Президентська форма державного правління: юридична модель і політична практика//Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2005. – Вип.:16. – С. 101-108.
- 13.Тихонова Є. Парламентська республіка в системі сучасних форм державного правління: недоліки і переваги //Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем: Матеріали міжнар. наук. конф. (17-20 жовтня 2000 р.). – 2000. – С. 89-93.