

*В. Тацій*, президент Академії правових наук України, академік НАН України, ректор Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## **Проблеми реформування конституційних засад державного ладу України**

З прийняттям Конституції України у червні 1996 р. процес національного державотворення вийшов на новий правовий рівень, який застabilізував на той час суспільно-політичну та соціально-економічну ситуацію в Україні, визначив програму руху до політичного ідеалу — демократичної, соціальної, правової держави, в якій людина визнається найвищою соціальною цінністю. Зокрема, Конституція чітко зорієнтована на фундаментальні цінності в галузі держави і права: непорушність прав і свобод людини і громадянина, політичну багатоманітність, демократичні засади державного устрою, поділ влади, верховенство права. Слід підкреслити й те, що Конституція мала на той час яскраво виражений програмний характер, із багатьох принципів питань випереджала стан розвитку як вітчизняного законодавства, так і правової науки, окремих її галузей.

Отже, загальний вектор подальшого розвитку українського суспільства та держави сьогодні має бути спрямований на запровадження основоположних принципів конституційного ладу, закріплених в Основному Законі 1996 р. Неухильне додержання цих принципів є запорукою цілісності й послідовності державної політики, забезпечення народовладдя, всебічного розвитку особистості, європейського вибору України.

Загалом зміст чинної Конституції України відповідає міжнародним стандартам, що після її прийняття було підтверджено експертами Венеціанської комісії Ради Європи. Порівняння тексту нашого Основного Закону з конституціями провідних зарубіжних держав, зокрема країн Євросоюзу, свідчить, що за основними показниками наша Конституція нічим не поступається зарубіжним аналогам. Звісно, ідеалу тут бути не може, у кожній конституції можна віднайти певні вади, неточності, прогалини тощо.

Однак у цілому вдалося: 1) поєднати юридичну термінологію з доступністю і зрозумілістю тексту Конституції пересічним громадя-

нам; 2) досягти оптимального обсягу Конституції, забезпечивши лаконічність тексту і водночас охоплення конституційним регулюванням майже всіх найважливіших, фундаментальних суспільних відносин; 3) забезпечити наступництво і разом із тим певний прогрес у конституційному регулюванні; 4) забезпечити текстуальну (дослівну) відповідність конституційних норм тим нормам, які містяться в міжнародно-правових актах.

Проте не обійшлося й без недоліків. Насамперед, текст Конституції містить чимало загальних приписів, що породжує величезну кількість звернень і подань до Конституційного Суду з проханням надати їх офіційне тлумачення, спонукає Конституційний Суд України не лише тлумачити певні норми Основного Закону, але іноді навіть виконувати функції власне нормотворця, ліквідуючи наявні прогалини. Далеко не завжди ті чи інші конституційні приписи забезпечуються заходами юридичної відповідальності за їх невиконання. Негативно позначилися на тексті Конституції й ті конкретні умови, у яких вона приймалася, а також відсутність до останнього часу процесуально-процедурного механізму прийняття та внесення змін до Основного Закону. Недарма ж іще три тижні після прийняття Конституції довелося чекати офіційного її оприлюднення, адже депутати голосували за текст, який оголошувався в усній формі, за відсутності друкованого тексту. Негативний вплив на якість конституційного тексту мали недостатній рівень професіоналізму та правової культури депутатів, які іноді якість тексту оцінювали з точки зору пересічного громадянина, а не законодавця.

У цьому зв'язку зазначимо, що однією із вихідних засад формування корпусу депутатів та державних службовців в європейських країнах є наявність професійної освіти. При цьому практично в кожній із цих країн існує вищий навчальний заклад, який має у своєму складі відомі школи в галузі державного управління та давні традиції фундаментальної належної фахової підготовки. Так, із жовтня 1945 р. у Франції функціонує Національна адміністративна школа, студенти якої спеціалізуються на вивченні правових та економічних аспектів державної діяльності. Абсолютна більшість випускників цієї школи обіймають у подальшому високі державні посади. Аналогічні традиції склались і в інших європейських країнах: в Італії — це Вища школа державного управління при Президії Ради Міністрів, у Греції — Національна школа державного управління при Міністерстві внутрішніх справ, державного управління та децентралізації.

У цьому контексті серед заходів професіоналізації законотворців та інших вищих посадовців є використання на 100 відсотків науково-педагогічного потенціалу Національної академії державного управління

при Президентові України, Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого та інших провідних вузів, які здатні не лише на високому фаховому рівні готувати майбутніх державних службовців, але й підвищувати кваліфікацію осіб, що вперше обійняли ту чи іншу державну посаду. Вважаємо за доцільне започаткувати постійно діючу програму короткострокової професійної підготовки вказаної категорії службовців із залученням провідних навчальних закладів.

Повертаючись до проблематики перегляду чинної Конституції, зазначимо, що, на наш погляд, оптимальним є варіант, коли народ через форми безпосередньої демократії визначає концептуальні засади конституції, потім фахівці втілюють їх у вихідні положення, у чіткий, юридично виважений текст, а депутати парламенту його приймають або передають фахівцям для опрацювання. Адже в даному випадку кожне слово, кожна кома має виключне, доленосне значення, від якості конституційного тексту в подальшому залежать і законодавча, і правозастосовна діяльність, якість правової системи в цілому.

Не сприяють якості конституційних норм і зміни до Основного Закону, які були внесені в ході конституційної реформи в умовах загостреного політичного протистояння. І тут виникає питання — чи потрібно зберігати стабільність Конституції, чи вона все ж повинна відповідати реаліям сьогодення? Однак беззаперечним є те, що в найкоротший термін необхідно на законодавчому рівні врегулювати питання про порядок прийняття та внесення змін і доповнень до Конституції України.

При цьому стабільність Конституції означає насамперед утримання від поспішних і несуттєвих змін, утім не слід конституцію перетворювати на фетиш, якого не можна торкатися. Адже Конституція — це хоч і основний, але закон, він має діяти і забезпечувати позитивний вплив на суспільство. Необхідність зміни Конституції має бути обґрунтована й доведена фахівцями, усвідомлена суспільством, серед пересічних громадян має бути сформоване чітке уявлення про причини, справжній зміст і кінцеву мету тих змін, що пропонуються. Цікавим є ставлення до зміни конституцій як серед учених-конституціоналістів, так і серед політичних діячів у різних зарубіжних країнах. Так, свого часу Уряд Шрі-Ланки включав до проекту Конституції положення, відповідно до якого внесення та підтримка будь-якої конституційної поправки спричиняє кримінальну відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк до 10 років. Звичайно, таку пропозицію слід сприймати як жарт, проте навіть такий приклад свідчить про важливість проблеми забезпечення стабільності Основного Закону. При цьому однією з основних засад процедури

ревізії конституційних положень є необхідність виявлення позиції народу якщо не стосовно всіх, то хоча б ключових положень законопроекту про внесення змін до Конституції.

Слід мати на увазі, що питання про зміну конституції має розглядатися з урахуванням специфіки політико-правової системи тієї чи іншої країни. Зокрема, у країнах англо-американської правової системи (Велика Британія, США, Канада), де одним із головних джерел права є судовий та адміністративний прецедент, невідповідність конституції існуючим реаліям традиційно нівелюється правозастосовною практикою органів виконавчої і особливо судової влади. Недарма переважна більшість американських підручників з конституційного права починаються не з поняття конституційного права чи конституції, а з параграфа «Судовий перегляд конституції». Як відомо, у США поширеною є приказка: «Конституція США — це не те, що написали її батьки-засновники у 1787 р., а те, що думає про неї Верховний Суд США».

Україна, як і інші країни колишнього СРСР, тяжіє до романо-германської правової системи, де головним джерелом права був та залишається нормативно-правовий акт. І тому виникає зовсім інша ситуація: споконвіку в нас панує ідея, що конституція має максимально повно й чітко регламентувати найважливіші політико-правові відносини і повністю відповідати реаліям. Жоден суд чи орган виконавчої влади не визнає право суб'єкта, якщо воно прямо й беззаперечно не закріплене в законі. Отже і таким є наше ставлення до конституційних змін.

Практика реалізації Конституції України 1996 р., з урахуванням останніх змін, унесених до неї, чітко виявила низку недоліків у сфері організації публічної влади. Насамперед, йдеться про розбалансування системи стримувань і противаг, яка є основою такого ключового принципу конституційного ладу України, як поділ державної влади. По-перше, це формування Кабінету Міністрів України за поданням двох різних владних суб'єктів, що не сприяє єдності Уряду як єдиного колегіального органу державної влади та негативно впливає на можливість керівництва урядовою командою з боку Прем'єр-міністра. По-друге, відсутність розмежування компетенції між Президентом та Урядом у сфері зовнішньої політики. По-третє, партійне квотування при формуванні вищих органів влади, таких як Конституційний Суд України та Центральна виборча комісія. Попри те що останнє є традиційним для європейського конституціоналізму, однак за сучасних умов застосування його ускладнене відсутністю ефективної та структурованої партійної системи. По-четверте, невизначеність статусу місцевих органів державної виконавчої влади,

керівники яких вимушені орієнтуватись на три центри влади — Президента, Кабінет Міністрів та відповідну місцеву раду.

Усе вищеназване, безсумнівно, є причиною виникнення державно-правових конфліктів у нашій країні. Державно-правові конфлікти є звичним для західних демократій явищем. Проте в багатьох випадках вони виникають не через недосконалість конституційного законодавства, а через розкол в урядових коаліціях або ж через втрату довіри до парламенту. Адже головною особливістю визначеної у нашій Конституції парламентсько-президентської форми правління, яка по суті залежить від результатів як президентських, так і парламентських виборів, є надзвичайна чутливість до політичних факторів та процесів та безпосередня залежність від них. Позитивним у даному аспекті є той факт, що переважна більшість цих конфліктів вирішуються за допомогою використання консенсусних заходів, таких як проведення переговорів, укладення нових коаліційних угод тощо, але досягти такого рівня «консенсусної» демократії можливо за умов появи в політичному середовищі стійких конституційних традицій та звичаїв вирішення подібного роду конфліктних ситуацій.

Не менш важливими та актуальними є проблеми реалізації Конституції. Найбільш суттєві проблеми щодо реалізації норм чинної Конституції України можна розподілити на два блоки:

1. Проблеми «внутрішнього» характеру, тобто породжені недоліками самого тексту Основного Закону.

2. Проблеми «зовнішнього» характеру, тобто обумовлені факторами, які слід шукати поза межами конституційного тексту.

*До першої групи проблем належать:*

– відірваність деяких конституційних декларацій від реалій сьогодення;

– відсутність належних гарантій проголошених прав і свобод людини і громадянина, особливо в соціально-економічній сфері; проголошені високі соціальні стандарти не відповідають реальним можливостям держави щодо їх забезпечення;

– недосконалість існуючої форми правління та форми державного устрою, їх неефективність; тяжіння до зайвої централізації в державному управлінні;

– недосконалість існуючої системи місцевого самоврядування та її взаємовідносин з органами виконавчої влади на місцях, її невідповідність європейським стандартам (зокрема, вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування);

– зайва лаконічність щодо форм безпосередньої демократії (зокрема, виборів і референдумів). Визнання народу єдиним джерелом влади передбачає необхідність забезпечення конституційних форм безпосередньої демократії. На жаль, події останніх років засвідчили, що громадянська свідомість і політична активність пересічних українців значно випереджають чинне конституційне законодавство. Реалізація конституційного права громадян України на участь в управлінні державними і суспільними справами переважно гальмується відсутністю необхідної законодавчої бази. Цілком очевидно є необхідність оновлення законодавства про всеукраїнський і місцеві референдуми, прийняття закону «Про порядок проведення мирних зібрань» тощо;

– вади законодавчої техніки, наявність у тексті Конституції слів-синонімів, термінів із невизначеним обсягом, зайва декларативність окремих положень, а інколи навіть неузгодженість конституційних норм і відсутність системності в їх викладі. Так, з одного боку, на рівні Конституції передбачена обов'язкова фракційна належність кожного народного депутата, що передбачає спільність позиції всіх членів фракції під час голосування. З другого — Конституція надає можливість депутату голосувати відповідно до власного бачення вирішення тієї чи іншої державної проблеми. І за такі дії депутат не повинен нести жодної юридичної відповідальності, у тому числі й конституційно-правової. При цьому слід урахувати і думку міжнародних експертів, у першу чергу членів Венеціанської комісії.

*Друга група проблем є більш різноплановою:*

- низький рівень правосвідомості населення;
- законодавча невизначеність системи вітчизняного законодавства, обумовлена відсутністю до цього часу спеціального Закону «Про нормативно-правові акти»;
- відсутність усталених демократичних традицій;
- корумпованість і неефективність влади;
- бюрократизм апарату як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування;
- слабкість інститутів громадянського суспільства, насамперед партій і громадських організацій;
- складна соціально-економічна ситуація в країні, що позбавляє необхідної матеріально-фінансової основи для реалізації багатьох положень Конституції;
- відсутність дотепер низки законів, необхідність прийняття яких передбачена самою Конституцією і особливо тих, які стосуються врегулювання правового статусу органів публічної влади. Як приклад, від-

сутність Закону «Про центральні органи державної виконавчої влади» призводить до ситуації, коли ключові функціональні характеристики цих державних інституцій урегульовуються на рівні підзаконних актів. На наш погляд, оптимізації взаємовідносин між Верховною Радою, главою держави та Урядом сприяло б прийняття в найкоротший термін законів України «Про Президента України», «Про парламентську опозицію», «Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України», нової редакції законів «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України»;

– відсутність стійкої, незалежної й фахової судової влади, у першу чергу ефективного органу конституційної юрисдикції. Сьогодні в Конституційному Суді України перебуває на розгляді 73 конституційних подання та звернення. При цьому лише 13 із них є конституційними зверненнями, тобто лише в 13 випадках мова йде про звернення до єдиного органу конституційної юрисдикції громадян та юридичних осіб з метою надання тлумачення положень Конституції та законів. До таких кроків ці суб'єкти можуть вдатися лише з однією метою — захист своїх конституційних прав і свобод. Отже, указані цифри можуть свідчити про дві речі: перше — Конституційний Суд України сьогодні настільки завантажений, що досягти традиційної для західних аналогів судового контролю ефективності при розгляді конституційних справ він не зможе ще тривалий час. По-друге, на превеликий жаль, за майже одинадцять років існування в нашій країні такої інституції, як Конституційний Суд, він не сприймається громадянами в достатній мірі як орган захисту їх конституційних прав та свобод. Цьому сприяє і відсутність інституту конституційної скарги, а також досить часта заполітизованість справ, що перебувають у провадженні Конституційного Суду.

Перша група проблем цілком може бути вирішена під час нормотворчої діяльності, у тому числі й у процесі конституційної реформи. Проблеми ж другої групи можуть бути вирішені тільки у ході суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку в цілому; такі зміни, звісно, не можна провести швидко. Утім Конституція може і повинна служити вирішенню цих проблем як юридична, нормативно-правова основа для поступального розвитку суспільства і держави.

При здійсненні конституційної реформи ми повинні чітко розуміти її мету, яка полягає в побудові більш ефективної організації влади, покращенні механізмів реалізації державно-владних повноважень та їх більш чіткому збалансуванні у трикутнику Парламент — Уряд — Президент, у впровадженні більш демократичних принципів управління. Ми

повинні нарешті зрозуміти, що йдеться не про те, яким політичним силам, партіям, блокам вигідна чи не вигідна реформа, не орієнтуватися тільки на інтереси нинішніх високопосадовців, а думати про майбутнє країни, про те, як покращити систему і структуру державної влади.

Сучасний стан державотворення в Україні потребує якісного перетворення системи владних відносин не лише на загальнодержавному, але й на регіональному та місцевому рівнях. Конституційна реформа повинна отримати продовження на місцях, включити в свою орбіту й систему місцевого самоврядування. Така необхідність обумовлена потребою не лише закріпити досягнуті здобутки у справі становлення України як суверенної держави, але й продовжити розбудову її як правової, демократичної, соціальної, де особа є дійсно найвищою цінністю. Адже, як засвідчує досвід країн західної демократії, тільки за умов оптимальної децентралізації й деконцентрації влади, за наявності самостійного й дієвого місцевого самоврядування можливе поліпшення добробуту населення, створення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина.

У процесі другого етапу конституційної реформи слід здійснити запровадження повноцінного місцевого самоврядування на регіональному та районному територіальних рівнях; надання районним та обласним радам права утворювати власні виконавчі органи, як це передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування. Водночас необхідно чітко розмежувати компетенцію між органами публічної влади на місцях на основі принципу субсидіарності; завершити перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації та деконцентрації. У цілому на органи місцевого самоврядування мають бути перенесені всі повноваження місцевих держадміністрацій, крім тих, які становлять прероґативи держави і не можуть бути делеговані муніципальним органам.

Отже, на сучасному етапі державотворення названі недоліки конституційного тексту інакше як шляхом внесення змін до самої Конституції подолати неможливо. Для цього слід створити Конституційну комісію, до складу якої, окрім представників різних гілок влади та основних політичних сил, громадських діячів, повинні увійти провідні фахівці-правознавці. При цьому ключовими завданнями такої комісії мають стати не тільки розробка законопроекту про внесення змін до Конституції, але й активна участь у його доопрацюванні на етапі остаточного затвердження таких змін незалежно від обраної форми проведення чергового етапу конституційної реформи.