

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

**ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТРАНЗИТУ
В УКРАЇНІ**

Аналітична доповідь

Київ 2011

*При повному або частковому відтворенні матеріалів цієї публікації
посилання на видання обов'язкове*

Автори:

Янішевський С. О., к.і.н. (*керівник авторського колективу*),

Фісун О. А., д.політ.н., доц.,

Авксентьев О. Л., к.філос.н.,

Даниляк О. О. к.держ.упр.,

Крисенко О. В., к.філос.н.,

Калекін Ю. В.,

Сало І. С., к.політ.н.

За редакцією: Яблонського В. М., к.і.н., Янішевського С. О., к.і.н.

Проблеми конституційного транзиту в Україні / С. О. Янішевський,
О. А. Фісун [та ін.] ; за ред. В. М. Яблонського, С. О. Янішевського. – К. :
НІСД, 2011. – 52 с.

У доповіді проаналізовано передумови та чинники еволюції конституційних моделей в Україні, виявлено їхні недоліки за редакцією Конституції 2004 і 1996 рр. На основі проведеного аналізу авторами визначено концептуальні засади майбутнього конституційного транзиту та етапність його реалізації.

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2011

Вступ

Наприкінці другого десятиліття незалежності українське суспільство постало перед низкою гострих проблем в багатьох сферах життя країни: ознаки хронічної нестійкості демократії, відсутність потенціалу для розширеного відтворення в межах наявної моделі економічного розвитку, кризові тенденції у вітчизняному культурному просторі. Зазначене свідчить про вичерпаність пострадянської матриці розвитку країни, сутність якої полягала в механічному поєднанні інституціональних зразків країн розвинутої демократії з радянськими суспільними інститутами, практиками та цінностями. Результатом цього стало формування гібридних форм, які суттєво ускладнюють дальшу демократизацію українського суспільства, його економічний та культурний розвиток тощо.

Відповідно, Україна потребує кардинальних змін у різних сферах суспільного життя, здійсненню яких, зокрема, покликані сприяти реформи, ініційовані Президентом України В. Януковичем. Їх стратегічною метою є формування нової системи суспільних відносин, трансформація ціннісних засад життя українського соціуму. Очікувані зміни, у свою чергу, потребують інституціоналізації і ключове значення тут належить Конституції як Основному Закону країни. За нових умов набувають актуальності питання адекватності Основного Закону новій системі суспільних відносин, яка має постати як результат реформ, можливих напрямів зміни Конституції, пошуку довгострокового суспільного консенсусу навколо конституційних норм. З огляду на це, очевидною є необхідність подальшої роботи над змінами до Конституції відповідних політичних інститутів, політичної еліти, суспільства в цілому, вироблення змін до Конституції шляхом широкого суспільного діалогу та їх оформлення через передбачені Конституцією правові механізми.

Конституційні зміни 2010 року не дали відповіді на зазначені вище питання, оскільки ними лише було реанімовано (з певними змінами) модель влади, що існувала упродовж 1996–2006 рр., і адекватність якої новим викликам розвитку країни аж ніяк не є очевидною. Водночас, ці

конституційні зміни сприяли вирішенню локального завдання підвищення дієздатності органів державної влади.

Політико-правову ситуацію, що виникла після відомого рішення Конституційного Суду України 30 вересня 2010 р., можна розглядати як своєрідну паузу, яка дає можливість розвести в часі вирішення питань забезпечення дієздатності суспільних систем, їх реформування та зміни конституційних засад функціонування. Наявна ситуація надає суспільству можливість зважено проаналізувати плюси та мінуси чинної Конституції та її попередніх змін, провести змістовне обговорення можливих варіантів корекції Основного Закону. Це дозволить утриматися від спокуси форсованого реформування Конституції, кидань у крайнощі в пошуку нових конституційних форматів для різних суспільних інститутів, нав'язування тим чи іншим політичним актором власного бачення майбутньої версії Конституції всьому суспільству.

Шукаючи відповіді на запитання чому ми змінюємо Конституцію і в який спосіб це робити, які сутнісні та ситуативні чинники впливають на конституційні перетворення, які уроки з цього можна винести, як конституційні зміни мають кореспондуватися з іншими суспільними реформами, перш за все, на наш погляд, варто звернути увагу на проблеми власне конституційного транзиту в новітній історії України.

Як складову суспільної дискусії з означених питань ми пропонуємо цю аналітичну доповідь.

1. Зміна Конституції: оцінка необхідності

Конституційний Суд (КС) України своїм рішенням 1 жовтня 2010 року перегорнув чергову сторінку в історії вітчизняного конституціоналізму: було скасовано конституційну реформу 2004 р., країна повернулася до Конституції зразка 1996 р.¹, а політична система країни – до президентсько-парламентського формату, який існував до 2006 р. – моменту набуття чинності згаданими змінами.

Рішення КС України внесло на поточний момент визначеність у питання щодо напрямів розвитку політичної системи – відновлено президентсько-парламентську форму правління. Відбулося повернення до зрозумілої та більш дієвої – якщо давати інтегральну оцінку за весь період її існування – конфігурації відносин між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів. Однак, Конституційний Суд дав оцінку виключно способу, в який було ухвалено конституційні зміни в 2004 р., вказавши на процедурні порушення при її ухваленні. Зміна конституційної моделі через судові рішення, а не в результаті широкого суспільного обговорення і консенсусного рішення політичних еліт залишає по суті відкритими питання якості і нещодавньої парламентсько-президентської, і «нової старої» президентсько-парламентської форм правління, і того, якою має бути оптимальний для сучасної політичної системи України конституційний дизайн. Отже, необхідність дальшого реформування політичної системи країни та зміни Конституції України є очевидною. Це однозначно визначив і Президент України Віктор Янукович, наголосивши на тому, що чинна (в редакції від 30.09.10) Конституція України потребує подальшого удосконалення та підтримавши ініціативу першого Президента України

¹ Чинний варіант Конституції відрізняється від Конституції 1996 р., оскільки спливає термін низки важливих перехідних положень, насамперед, у Президента України вже немає права видавати укази з економічних питань, не врегульованих законами.

Л. Кравчука щодо створення Конституційної Асамблеї для підготовки змін до Конституції України¹.

Зміни до Конституції є однією з ключових тем політичних дискусій в Україні вже майже 10 років, з часів Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою у 2000 р. та проголошення у 2002 р. тодішнім Президентом України Л. Кучмою намірів реформувати політичну систему України шляхом суттєвої зміни Основного Закону.

Внесення у 2004 р. змін до Конституції не припинило цих дискусій, навпаки – надало їм нового імпульсу. Розширився спектр можливих напрямів реформування Конституції: до варіантів її дальшого розвитку з огляду на внесені зміни додалася альтернатива повернення до редакції 1996 року, яка, зрештою, і була реалізована. З іншого боку впливовою залишається політична, експертна позиція щодо недоцільності надто частих змін Конституції, необхідності стабілізації конституційного сегмента вітчизняного законодавства. Тому, розглядаючи можливі варіанти дальшої зміни Конституції доречно оцінити позитивні та негативні сторони статичного та динамічного підходу до Конституції. Чим має бути Конституція України: «священною книгою» чи гнучким текстом, який може і має неодноразово змінюватися залежно від потреб часу?

Оцінюючи розвиток Основного Закону за добу незалежності, слід відзначити його високу динамічність, як для цієї складової національного законодавства. Так, за менш ніж 20 років Україна мала 2 конституції та 1 нормативно-правовий акт конституційного рівня (Конституційний Договір), а обидві Конституції зазнавали змін протягом періоду чинності. Таким

¹ Віктор Янукович: Чинна Конституція України потребує подальшого вдосконалення [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/18419.html>; Указ Президента України № 224/2011 «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї». – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13153.html>

чином, у цьому розумінні можливе внесення змін до Конституції України є швидше усталеною практикою, ніж екстраординарними діями.

З іншого боку, якщо тлумачити Конституцію як суспільний договір, як інституціональне закріплення суспільного консенсусу щодо засад розвитку країни, частота змін українського конституційного законодавства свідчить про суттєві проблеми у виробленні цього консенсусу, про значний ступінь суперечностей щодо згаданих засад, про незавершеність конституційного транзиту від радянської політичної системи до політичної системи сучасного європейського типу.

Також Конституція і за своєю суттю, і відповідно до сформованих у європейській політико-правовій практиці традицій розглядається як найбільш стійкий елемент національного законодавства, до змін якого слід підходити особливо зважено. Хоча і країни розвиненої демократії вимоги часу часто змушують до досить активного коригування власних, давно ухвалених, Конституцій. Наприклад, у Франції протягом останнього десятиліття (з 2000 року) було ухвалено 10 конституційних законів, які змінювали ті чи інші положення Конституції Франції (за весь час дії Конституції П'ятої республіки з 1958 року – лише 24). Водночас зазначимо, що сучасні конституційні історії країн ЄС надають й інші приклади: постфранкістська Конституція Іспанії, ухвалена 1978 р., змінювалася лише одного разу – 1992 р., для врахування вступу країни в ЄС, а Конституція Данії не змінювалася з 1953 р.

Цікавим з погляду аналізу доцільності конституційних змін видається досвід країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), які також свого часу вирішували питання переходу від конституційних систем радянського зразка до демократичних конституційних систем європейського типу. Конституційні зміни у більшості країн названого регіону також відбувалися в кілька етапів. Переважно їх було два: внесення змін до чинних соціалістичних конституцій та ухвалення нових конституцій. Водночас, за останні 10-15 років зміни до конституцій більшості країн ЦСЄ не вносилися.

Ключовою причиною, яка зумовлювала останніми роками суспільну дискусію щодо необхідності корекції Конституції України, стало підвищення, після набуття у 2006 р. чинності конституційними змінами, рівня конфліктності всередині системи органів державної влади і погіршення інституціональних можливостей щодо їх вирішення. Серйозні конфлікти у відносинах між Президентом і Верховною Радою, Верховною Радою і Кабінетом Міністрів, Президентом і Прем'єр-міністром мали місце і до ухвалення згаданих змін до Конституції, однак вони вирішувалися в межах тогочасної конституційної моделі. Реформа ж 2004 року створила серйозні інституціональні суперечності, які зумовили практичну неможливість вирішення політичних конфліктів між найвищими органами державної влади.

Поширеність негативних оцінок конституційної реформи 2004 р. була зумовлена й її своєрідною двоїстістю. З одного боку, вона стала реалізацією запиту політичних еліт і суспільства в цілому на розширення повноважень представницької влади. З іншого боку, і процес розгляду, і власне ухвалення конституційних змін, і подальші наміри та кроки щодо скасування/продовження конституційної реформи або збереження чинної редакції Конституції громадською думкою не раз оцінювалися як інструмент реалізації кон'юнктурних інтересів тих чи інших політичних акторів.

У зв'язку з цим варто зазначити, що гострі конфлікти у системі влади в Україні були за кожної з чотирьох форм правління, що існували в Україні за часів незалежності. Тому причини зазначеної конфліктності варто шукати не тільки у типі форми правління, а й в іншій царині. Насамперед, слід вказати на певний, конфліктний тип політичної культури, який панує у сучасній Україні. І, відповідно, відносну гармонізацію діяльності органів влади слід забезпечувати не лише інституціональними кроками (хоча їхню важливість і не варто применшувати), а й через заходи, спрямовані на зміну панівного в сучасній Україні типу політичної культури.

2. Еволюція конституційних моделей влади в Україні: передумови та чинники

Початком конституювання сучасної української держави можна вважати момент проголошення державної незалежності України. Головними правовими джерелами конституційного процесу в Україні стали Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року та Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. З цього часу пройшло декілька етапів конституційного транзиту, головною особливістю яких, на думку деяких вітчизняних правників, «є стійке й майже постійне протистояння між українськими президентами й національним парламентом»¹.

Конституційний транзит упродовж 1992–1996 рр. характеризувався протистоянням між главою держави й парламентом, що проявлялося, зокрема, у використанні таких засобів як створення кількох конституційних комісій, всенародне обговорення проекту Конституції України в 1991–1993 рр., проголошення намірів призначити конституційний референдум. При цьому конкретні завдання конституційної реформи цього періоду часто зумовлювалися поточною ситуацією в країні, передусім йдеться про фінансово-економічну кризу 1992–1994 рр., політичну кризу 1993 р. Окрім того, чинна на момент проголошення незалежності Конституція УРСР 1978 р., навіть із внесеними до неї протягом 1991–1993 рр. змінами, не відповідала стрімкій динаміці суспільного життя. Подальші перспективи розвитку держави потребували повномасштабної конституційної реформи: визначення статусу новоствореної держави, основ її суспільного ладу та головних атрибутів.

Власне однією з цілей прийняття Конституції 1996 р. була повноцінна легітимізація української держави. Об'єктивною вимогою часу було

¹ *Воронов, М. М.* Сучасний конституційний процес в Україні: спроба політико-правового аналізу // Вісник Харківського національного університету. Серія: Право. – Випуск № 1(3). – 2008. – С. 26.

взаємоузгодження повноважень у трикутнику Президент – Верховна Рада – Кабінет Міністрів, необхідність створення нової системи влади на місцях, оскільки виконання відповідних владних повноважень успадкованої від пізньорадянських часів «вертикаллю рад» не відповідало новим суспільно-політичним реаліям і потребам розвитку країни.

Процес розробки проекту нової Конституції відбувався за умов жорсткого протистояння Верховної Ради та Президента України з приводу конституційного обсягу повноважень кожного з цих інститутів влади в державно-політичній системі України. Однак сторонам конфлікту вдалося досягти певного компромісу результатом якого стало підписання 8 червня 1995 р. Конституційного Договору «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». Попри те, що зміст цього Договору і факт його прийняття отримав суперечливі оцінки а також «не вирішував основних державно-правових проблем та не ставав гідною заміною Конституції, він давав можливість тимчасово уникнути подальших конфліктів між законодавчою і виконавчою гілками влади»¹, сприяв певній стабілізації ситуації у державі і суспільстві.

Упродовж періоду від ухвалення Конституційного Договору до ухвалення Конституції України 28 червня 1996 р. боротьба за розширення повноважень між основними суб'єктами конституційного процесу – Верховною Радою України та Президентом України – тривала. На зміст відповідних конституційних ініціатив впливала низка чинників, зокрема, загальнополітичний та особистісний.

З одного боку, більшість у Верховній Раді мали представники лівих сил, які ще не позбулися прагнень щодо реставрації соціалістичної моделі держави. В цьому контексті послаблення Верховної Ради та посилення

¹ М. Зелінська. Етапи трансформації інституту президентства в Україні // Політичний менеджмент. – 2010. – № 1. – С. 70.

позицій Президента могло сприйматися як таке, що відповідало утвердженню незалежності. З іншого боку, вагомим суб'єктивним чинником загострення протистояння між українським парламентом і Президентом України був особистий антагонізм між Л. Кучмою та Головою Верховної Ради України О. Морозом. Відтак обопільне невдоволення Верховної Ради та Президента Конституційним Договором прискорило розробку проекту Конституції України, однак не ліквідувало наявних суперечностей між ними в питаннях визначення обсягу повноважень органів державної влади та способу ухвалення нової Конституції України.

Ухвалена 28 червня 1996 року Конституція України не містила чіткого визначення встановлюваної в країні форми правління, однак згідно з визначеними нею статусом та повноваженнями органів державної влади її можна було віднести до президентсько–парламентської. Згідно з Конституцією Президент отримав повноваження одноосібно призначати Прем'єр-міністра України, членів уряду, керівний склад центральних органів виконавчої влади, призначати і звільняти керівників місцевих органів виконавчої влади.

При цьому в умовах несформованості партійної системи України і, внаслідок цього, неструктурованості Верховної Ради Президенту протягом другої каденції вдалося суттєво розширити свої повноваження в межах конституційної моделі. Цьому значною мірою сприяло право Президента впродовж трьох років після набуття чинності Конституцією (1996–1999 рр.) самостійно видавати схвалені Кабінетом Міністрів України укази з економічних питань, не врегульованих законами, закріплене в перехідних положеннях Конституції України. В межах сформованої в цей період часу політично-правової практики («політична конституція»¹) виявилися неефективними положення Конституції України, які передбачались як

¹ В. Кафарський. Концепти конституції у правовій і політичній науці // Політичний менеджмент. – 2010. – № 4. – С. 30

механізми стримувань і противаг і мали на меті запобігти повному підпорядкуванню виконавчої влади Президентові. Йдеться про повноваження Кабінету Міністрів у формуванні органів виконавчої влади: призначенні голів місцевих державних адміністрацій (ч.4 ст.118) та керівників центральних органів виконавчої влади (п.10 ч.1 ст. 106); процедуру скріплення підписами урядовців указів Президента (ч.4 ст. 106).

Посадові особи органів виконавчої влади за умов, коли їх призначення на посади та звільнення з посад практично повністю залежало від волі Президента, не виявляли бажання використовувати зазначені конституційні положення для можливих суперечок з рішеннями глави держави. На додаток до цього перебирання частини повноважень органів місцевого самоврядування місцевими державними адміністраціями мало наслідком формування жорсткої вертикалі влади на чолі з Президентом України. Таким чином, сформована після 1996 р. «політична» конституція характеризувалася певним звуженням визначених Конституцією повноважень Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування.

Разом із цим необхідно зазначити, що модель влади за редакцією Конституції 1996 р. виявилась доволі ефективною. Вона забезпечувала виконання прийнятих главою держави управлінських рішень. Проте, ця ефективність істотно знижувалася за умов, коли проведення урядом певної політики чи реалізація ухвалених політичних рішень були неможливі без законодавчого оформлення. Ставлення парламенту до законодавчих ініціатив уряду значною мірою залежало від ситуативних чинників і далеко не всі урядові пропозиції набували вигляду законів¹.

Водночас було б значним спрощенням розглядати модель влади, запроваджену Конституцією України в 1996 р., як спрямовану виключно на зміцнення політичної ваги інституту Президента України. Ця модель була,

¹ *Зелінська, М.* Етапи трансформації інституту президентства в Україні / *Марина Зелінська* // Політичний менеджмент. – 2010. – № 1. – С. 70.

скоріше, перехідною, компромісною, як і Конституційний Договір 1995 р. Причому розширення повноважень представницьких органів влади від моменту ухвалення Конституції розглядалося як один з досить імовірних варіантів дальшого конституційного транзиту, а можливість еволюції політичної системи у напрямі перерозподілу владних повноважень на користь представницьких органів влади була закладена в самому змісті Конституції зразка 1996 р. (прикладі: згадані вище повноваження Президента України в економічній сфері, термін чинності яких спливав у 1999 р.; розвиток інституту місцевого самоврядування протягом 1998–2006 рр.).

Упродовж часу дії повноважень Президента в економічній сфері (1996–1999 рр.) за фактичним статусом та повноваженнями в системі органів державної влади Кабінет Міністрів України не мав реальної можливості виступати в ролі самостійного «політичного гравця», тим більше діяти всупереч волі Президента. Підґрунтя такого статусу визначалось не лише особливостями фактично сформованої моделі влади з потужними повноваженнями Президента, але й неструктурованістю Верховної Ради України внаслідок несформованості партійної системи. Оскільки зазначена вище слабкість політичних позицій Кабінету Міністрів України не дозволяла йому стати активним учасником змагань за розподіл владних повноважень – конфлікт розгортався між Президентом України та Верховною Радою України.

Упродовж зазначеного періоду часу взаємодія між парламентом і президентом визначалась конфліктом інтересів цих двох інститутів, політичних сил та політико-економічних угруповань, чії інтереси вони обстоювали та особистим протистоянням осіб, які на той час очолювали вищеназвані органи державної влади. У межах встановленої владної моделі Верховна Рада України і Президент України намагалися перерозподілити владні повноваження на власну користь, що виявлялось у парламентських дискусіях про внесення змін до Конституції з метою обмежити повноваження

Президента (літо 1997 р.); змісту та процедури набуття чинності законами про Президента та Верховну Раду України (конфліктний і не результативний характер прийняття законів, що мали б регулювати повноваження органів державної влади згідно з новою конституцією); реалізації кадрових повноважень тощо¹.

З наближенням президентських виборів 1999 р. дискусії навколо Конституції перейшли в латентну стадію і у відносинах між основними опонентами конституційного протистояння встановилось status quo² – впродовж 1999 р. вони зосередили свої зусилля на організації й проведенні президентських виборів.

Після завершення президентських виборів латентна стадія конституційного транзиту перейшла в активну. За ініціативою Президента України був запропонований проект конституційних змін в якому було передбачене запровадження двопалатного парламенту, зменшення кількості народних депутатів (з 450 до 300), обмеження депутатської недоторканності, надання Президенту України додаткових можливостей розпуску Верховної Ради України. Попри те, що пропонована схема організації державної влади формально не виходила за межі чинної на той час президентсько–парламентської форми правління³, в сукупності вони коригували її в напрямі посилення повноважень Президента.

Ключовою подією на цьому етапі конституційного транзиту стало ініціювання Президентом України в січні 2000 р. Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Він відбувся 16 квітня 2000 р. і продемонстрував підтримку винесених на обговорення основних положень:

¹ Конфлікт з приводу призначення Президентом України голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України без згоди Парламенту, що мав місце в жовтні 1996 р.

² Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан та перспективи // Національна безпека і оборона. – 2007 – № 1. – С. 6.

³ Наприклад, у ст.. 12 Конституції Франції, ст..133 Конституції Португалії за президентами цих країн закріплено право розпуску національних парламентів; право Президента Польщі достроково припинити повноваження у випадку несхвалення бюджету впродовж чотирьох місяців міститься в ст.. 225 конституції країни.

розширення підстав для розпуску Президентом парламенту; обмеження депутатської недоторканності; зменшення числа народних депутатів; запровадження двопалатного парламенту, хоча реальність зафіксованих цифр участі в голосуванні та, відповідно, суспільної підтримки тих чи інших питань ставилися під сумнів¹. Однак, рішення Конституційного суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 встановило порядок, згідно з яким результати референдуму потребували обов'язкового розгляду та схвалення органами державної влади відповідно до розділу XIII Конституції України – «Внесення змін до Конституції». І попри те, що офіційний підсумок референдуму був для Л. Кучми позитивним, його результати так і не були імplementовані.

Основну роль у блокуванні відповідних конституційних змін зіграла Верховна Рада, при цьому у цьому питанні солідаризувалися і антипрезидентська опозиція, і частина пропрезидентської більшості. Це свідчило про зрослу роль Верховної Ради України, її претензії на зміну моделі влади у бік розширення повноважень парламенту. Додатковим чинником, який завадив реалізації згаданих конституційних пропозицій Л. Кучми став «касетний скандал», що розпочався восени 2000 р. У січні 2001 р. законопроект, підготовлений Комісією з підготовки змін до Конституції за результатами референдуму, було остаточно відхилено Верховною Радою України.

Політична вага парламенту України проявилася і в тому, що в період 1999–2002 рр. саме Верховна Рада визначала долю Кабінету Міністрів: це проявилось при затвердженні уряду в 1999 та 2001 рр., відставці уряду в 2001 р. Таким чином форму правління у 1999–2002 р. можна умовно визначити як «парламентський» різновид президентсько-парламентської форми правління.

¹ Див. наприклад, стенограму тридцять дев'ятого засідання ВР України III скликання 19 квітня 2000 р., режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/sk13/BUL35/190400_39.htm

Після підсумкової невдачі згаданого референдуму у 2001 р. розпочалась підготовка нового проекту реформування політичної системи України з залученням науковців і представників органів влади. Її результатом стала ініціатива Президента Л. Кучми щодо реформи політичної системи, проголошена у зверненні до Українського народу з нагоди 11-ї річниці Незалежності України 24 серпня 2002 р. У пропозиціях Президента містилися положення про перерозподіл повноважень між Президентом України та Верховною Радою України на користь останньої та прийняття нового Закону про вибори народних депутатів України на пропорційній основі за закритими списками в єдиному загальнонаціональному окрузі.

Ініціатива Президента розпочала новий етап дискусій щодо політичної реформи, які набували темпу і гостроти паралельно з розгортанням президентської виборчої кампанії 2004 р. Під час весняної сесії Верховної Ради України 2003 р. епіцентр подій щодо внесення змін до основного закону країни перемістився в парламент. За результатами численних переговорів пропрезидентським парламентським силам вдалось досягти компромісу в питаннях моделі конституційних змін з лівим крилом опозиції – КПУ та СПУ. Вітчизняні ліві на той час перебували на жорстких позиціях прихильників парламентської форми правління в Україні, однак інтерпретація пропонованої президентом форми правління як перехідної до парламентської дозволила заручитись їх підтримкою. Сегмент парламентської опозиції, очолюваний на той час В. Ющенком, виступав противником зміни Конституції і вбачав у ньому інструмент збереження влади в країні для владної еліти на чолі з Л. Кучмою (можна припустити, що позиції парламентської опозиції мотивувались також їхніми перспективами на президентських виборах 2004 р.

Осілля сесія Верховної Ради України 2003 р. схвалила проект Закону «Про внесення змін до Конституції України», зареєстрований під номером 4105, основними новелами якого були: обрання Президента Верховною Радою України; встановлення п'ятирічного терміну повноважень народних

депутатів України і запровадження так званого імперативного мандата – припинення повноважень народного депутата у разі його невходження до складу парламентської фракції партії/блоку за виборчими списками якої/якого народного депутата було обрано, або у разі його виходу/виключення із цієї фракції; обов'язкового формування партійної/коаліційної більшості у складі Верховної Ради; призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України та всього складу Кабінету Міністрів при закріпленні права внесення кандидатур за різними суб'єктами – кандидатур Прем'єр-міністра України, міністрів оборони та закордонних справ, Голови Служби безпеки України за поданням Президента, інші ж кандидатури вносились на розгляд Верховної Ради за поданням Прем'єр-міністра України за пропозицією парламентської більшості. Однак і цей законопроект під час весняної сесії 2004 р. був відхилений Верховною Радою.

Більш успішною була доля законопроекту № 4180, який отримав схвалення у першому читанні під час весняної сесії Верховної Ради України 2004 р. Однак його друге читання у Верховній Раді України збіглося в часі з президентськими виборами 2004 р. Спричинені їх перебігом масові акції протесту, які отримали назву «Помаранчевої революції», змусили сторони конфлікту шукати компромісні варіанти розв'язання політичної кризи. В процесі узгодження позицій сторін до проекту Закону № 4180 були внесені істотні змістові правки. За досягнутими результатами домовленостей у Верховній Раді України відбулось «пакетне» голосування, яким було ухвалено Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» і Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV.

При цьому після першого читання перед другим до згаданого законопроекту були внесені зміни, однак змінений законопроект не було розглянуто Конституційним Судом для надання передбаченого Конституцією

висновку. Таким чином, як неодноразово зазначалось і в наукових дослідженнях, і в публіцистичних працях, і, зрештою, визначено Конституційним Судом, зміни до Конституції України у 2004 р. були внесені з порушенням процедурних норм, що і призвело до їх скасування.

Водночас, на тлі динамічної конституційної дискусії не залишалася незмінною конфігурація вищих органів державної влади. Після відставки А. Кінаха з поста Прем'єр-міністра протягом 2002–2003 рр. була майже відновлена політико-владна ситуація зразка 1996–1999 рр. з домінуючим впливом Президента на уряд («президентський» різновид президентсько-парламентської форми правління). У 2004 р., напередодні президентських виборів, коли тодішній Президент Л. Кучма втрачав політичну та адміністративну вагу, і у 2005 р. коли на чолі уряду була Ю. Тимошенко з високим рівнем суспільної популярності та значною підтримкою в парламенті, вплив Президента на уряд знову був значною мірою обмеженим.

Конституційні зміни, ухвалені в 2004 р., набули чинності з 1 січня 2006 р., а частина, яка стосувалася нової процедури формування уряду – у травні 2006 року, після чергових виборів до Верховної Ради України V скликання. Впродовж президентської каденції В. Ющенко досить чітко виявились системні недосконалості чинної з 2006 р. конституційної моделі влади. Передусім вони полягали в «жорсткості» конституційних приписів щодо процедур структурування парламенту та формування уряду, недосконалості формули *компетенційного дуалізму* у виконавчій владі, недостатності регулятивної функції Конституції у вирішенні політичних конфліктів, функціональній недостатності інституту президентства і перетворювали, по суті, систему стримувань і противаг на деструктивну систему протистояння.

Аналізуючи чинники конституційного транзиту неможливо лишити поза увагою його соціально-економічний контекст. Як стверджують вітчизняні науковці, на рубежі 90-х рр. українська еліта стратегічно не була готова до

державотворення, слабо уявляючи пріоритети суспільно-державного розвитку, засоби трансформування суспільно-економічного ладу та політичного режиму в країні¹. За умови невизначеності стратегічних орієнтирів реформування держави та «ринкової наївності» переважної більшості населення країни тогочасна політико-управлінська еліта мала можливість конвертувати владні ресурси у власність.

У подальшому для керівної еліти актуалізувалася проблема легітимації отриманої власності, однією з найбільш важливих умов якої є досягнення політичної стабільності шляхом визначення «правил гри» – формування нормативно-правової бази функціонування економічної (приватизація державної власності, легалізація капіталів, розподіл бюджетних коштів) та політичної сфер (Президент, парламент, уряд), принципів формування органів влади (виборче законодавство, нормативно-правове регулювання діяльності партій) та контролю за їх дотриманням (судова система). Конфлікт між парламентом та Президентом періоду Л. Кучми в цьому плані можна пояснити конкуренцією за право розпорядження наявними політичними, економічними і правовими ресурсами держави.

Конституційна реформа 2004 р. запровадила нові «правила гри», чим практично зруйнувала політико-економічний консенсус 90-х років та здійснювану за цих умов «арбітражну функцію» Президента в економічній сфері. У межах конституційної моделі «2006–2010» переможці парламентських виборів отримували можливість встановлення політико-інституційного та переважно бюрократичного контролю майже над усіма державними інститутами, реальну можливість монополізувати бізнес-сектори та цілі галузі виробництва.

Таким чином, можна вести мову про фактичну приватизацію конституційної сфери державною бюрократією, яка в економічній царині

¹ *Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалій* / В. Ф. Солдатенко (кер.) та ін.; НАН України; Ін-т політ. і етнонац. досліджень. – К.: Парламентське вид-во, 2009. – С. 176.

виконувала роль власника та розподільника економічних активів, а в правовій – роль конструктора політичного режиму, що мав надавати політичні гарантії збереження підсумків приватизації. Небезпека для переможців полягала в тому, що наступні вибори не гарантували їм перемоги, а прихід до влади їх опонентів містив реальну загрозу чергової зміни «правил гри» та визнання нелегітимними операцій зі зміною форм та суб'єктів власності. Таким чином в Україні виник феномен конституювання моделі влади під політичні/економічні інтереси панівної елітної групи, а елементи персонального авторитаризму в структурі політичного режиму трансформувались, по суті, в корпоративний авторитаризм.

Підсумовуючи, можна зазначити, що попри надзвичайну велику значущість конституційних норм для закріплення фундаментальних цілей подальшого розвитку суспільства і держави не варто переоцінювати значущість засобів конституційної інженерії для формування ефективної та водночас демократичної владної моделі. На це звертають увагу і дослідники у сфері конституційного права. Вони вважають, що розбіжності між юридичною та політичною/фактичною конституціями в транзитних системах полягають в тому, що «норми юридичної конституції можуть залишатися за межами діяльності суб'єктів державно-політичних відносин владарювання, що вимагає не змін до конституції, а її захисту»¹. В межах функціонування концепту політичної конституції головним є не легальність, а колективна ідентичність як властивість суспільних відносин². Відтак на відміну від юридичної конституції конституція «політична» містить систему усталених поведінкових зразків, практик та стратегій з їх реалізації, вмотивованих певними інтересами і діями. Усвідомлення цього повинне бути однією з основ подальшого визначення траєкторій конституційного транзиту, механізмів та шляхів його реалізації.

¹ Кафарський, В. Концепти конституції у правовій і політичній науці / Володимир Кафарський // Політичний менеджмент. – 2010. – № 4. – С. 27.

² Те саме джерело. – С. 26–27, 29.

3. Недоліки конституційних моделей 2004 і 1996 рр.: порівняльний аналіз¹

Дієвість будь-якої конституційної моделі визначається не тільки юридичними приписами основного закону держави, але й низкою чинників, породжених поточним перебігом політичного процесу. У країнах розвинутих демократій владні моделі формувалися впродовж багатьох десятиріч, а то й століть і знайшли своє відображення не тільки у нормативно-правових актах, але й у неписаних правилах – політичних традиціях. Оскільки Україна є країною з «молодою» демократією та перебуває на етапі становлення політичних традицій, то і процес побудови владної моделі, взаємоузгодження її з культурою суспільства в широкому розумінні ще не повністю завершено.

В Україні дієвість владної моделі також значною мірою залежить від узгодження політичних позицій Президента та Верховної Ради. Саме ці чинники значною мірою впливають на пріоритети діяльності Кабінету Міністрів та інших органів влади. Сприятливою для швидкого прийняття потрібних для держави рішень є ситуація, коли і глава держави, і сформований ним Уряд, і парламентська більшість є представниками однієї або декількох – у разі формування коаліції – близьких за ідеологією політичних сил. Дещо складнішою є ситуація, коли Президент та парламентська більшість чи уряд є політичними суперниками чи антагоністами. У цьому випадку значна частина рішень органів державної влади може прийматися або блокуватися з мотивів політичної доцільності. Пік такого політичного протистояння часто припадає на передвиборні періоди.

Після президентських виборів 2010 р. в Україні склалися досить сприятливі політичні умови для забезпечення дієздатності органів влади – глава держави, керівництво Уряду, кістяк парламентської більшості,

¹ Для зручності розгляду конституційні моделі названі за роками їх законодавчого ухвалення. Про умовність цієї атрибуції – див., зокрема, зноску на стор. 4.

більшість у значній частині обласних та міських рад є представниками однієї політичної партії і не мають принципових суперечностей щодо бачення перспектив дальшого розвитку України.

Водночас чинна конституційна модель – реанімована Конституція зразка 1996 р. за винятком низки перехідних положень, що вже втратили свою чинність, – аж ніяк не є ідеальною, що визнає більшість провідних суб'єктів політичного процесу.

У своєму виступі під час святкування 19-ї річниці незалежності Президент України Віктор Янукович зазначив, що основними елементами нової стійкої політичної системи мають стати:

- сильний Президент, у якого є практичні важелі координації і контролю над реалізацією ключових питань реформ та стратегічного курсу держави;
- компетентний і політично структурований парламент із сильною більшістю та впливовою опозицією;
- відповідальна та професійна виконавча влада, в якій немає «недоторканих» міністрів чи глав адміністрацій¹.

З огляду на ці орієнтири проаналізуємо конституційні приписи чинного та попереднього (2006–2010 рр.) варіантів Конституції з метою виявлення основних особливостей та недоліків визначених ними механізмів взаємодії між владними інституціями.

Конституція України 1996 року була свого часу кроком уперед у вітчизняному конституційному процесі, отримавши досить позитивні відгуки від авторитетних світових інституцій. Однак з часом виявилось, що окремі її положення, зокрема ті, що стосуються повноважень вищих органів державної влади, не є досконалыми і, залежно від політичної ситуації в країні, призводять до компетенційних конфліктів. Більшість змін, внесених до Конституції України у 2004 році, якраз і були покликані удосконалити

¹ Виступ Президента України Віктора Януковича на урочистих заходах з нагоди Дня Незалежності України на Майдані Незалежності від 24.08.2010 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17881.html>

відносини між гілками влади, але виявилися неефективними на практиці або такими, що створили ще більші проблеми в діяльності державної влади¹. Для зручності розгляду систематизуємо вади конституційних моделей 1996 та 2004 років в кілька проблемних блоків.

Відсутність ефективного механізму формування та діяльності політично структурованого та відповідального парламенту. Конституція 1996 року не передбачала жодних вимог до народних обранців щодо необхідності діяльності парламентської більшості. Тому одним з основних недоліків у роботі Верховної Ради України у 1996-2006 рр. була відсутність стійкої парламентської більшості в поєднанні з поширеною практикою переходу народних депутатів з однієї фракції до іншої – у мас-медіа досить часто обговорювалася тема політичних та фінансових хабарів за ці переходи окремим депутатам чи, навіть, цілим фракціям. З огляду на це, у конституційних змінах 2004 року закладався механізм політичної відповідальності народного депутата, який в ідеалі мав передбачати позбавлення депутатського мандата за перехід до фракції іншої, ніж та, за списком якої депутат обрали, політичної партії (блоку).

Зокрема, пунктом 6 частини другої статті 81 Конституції України визначалося, що невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії або вихід народного депутата України зі складу фракції має наслідком припинення його повноважень. Також конституційні зміни мали на увазі унеможливлення переходів депутата з однієї фракції до іншої. (Слід додати, що складовою в широкому розумінні політичної реформи 2004 року слід вважати ухвалені того ж року нові виборчі правила – вибори парламенту та більшості видів місцевих рад за пропорційної системою. Згадані зміни в комплексі мали стимулювати

¹ [Висновок Венеціанської Комісії від 13 червня 2005 року № 339/2005 щодо змін до Конституції України, ухвалених 8 грудня 2004 року]. – Режим доступу: [http://venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)015-e.asp](http://venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)015-e.asp).

партійно-політичного структурування в українському суспільстві й у представницьких органах влади. Утім, запровадження такої системи для обрання представницьких органів влади на думку багатьох експертів виявилось передчасним та стало причиною того, що «в Україні стали помітними процеси втрати правових та інших зв'язків парламенту і представницьких органів місцевого самоврядування, обраних за пропорційною виборчою системою, з народом України та територіальними громадами, які обрали вказані органи»¹).

Проте на практиці реалізація конституційного механізму політичної відповідальності народних депутатів, обраних за списками політичних партій чи їх блоків до Верховної Ради України V-го та VI-го скликання, була «нульовою». Незгодні з позицією лідера парламентської партії чи політичним курсом депутатської фракції народні депутати могли вийти з партії, за списками якої вони пройшли до парламенту, голосувати, нехтуючи позицією фракції, та одночасно залишатися членом фракції і, відповідно, не втрачати депутатський мандат внаслідок зміни політичних позицій. Мали місце виключення фракціями народних депутатів зі своїх лав, однак це не призводило до втрати ними депутатського мандата, оскільки такий вихід відбувався не з волі народного депутата. Не набагато більш дієвим виявився й «імперативний мандат» для депутатів місцевих рад.

Політичному структуруванню парламенту, політичній відповідальності народних депутатів мала слугувати й норма про обов'язкове формування в парламенті коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість депутатів. У парламенті обох скликань, які діяли під час чинності попередньої конституційної моделі, коаліція або була за складом більша від сумарної чисельності фракцій, що її утворили, або меншою і, певний час, навіть меншої від половини складу ВР, що робило Верховну Раду

¹ *Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз) : посіб. / Г. М. Волянська, М. В. Оніщук, М. В. Савчин, та ін. ; за ред. М. В. Савчина, В. Л. Федоренка – К. : Ін-т громад. сусп-ва, 2008. – С. 30.*

недієздатною. Остаточного значення коаліції як чинника політичної відповідальності народних депутатів було знівелюване рішенням Конституційного Суду № 11-рп/2010 від 06.04.10, яким окремим депутатам дозволялося брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій, незалежно від позиції власної фракції.

Конституційні зміни 2004 р. також передбачали запровадження в політичну практику додаткових конституційних механізмів розв'язання політичних криз через розширення підстав для розпуску парламенту. Однак практика 2007-2008 років засвідчила, що Верховна Рада України за підтримки Кабінету Міністрів України може завадити Президенту України у випадках, передбачених Конституцією України достроково припинити повноваження законодавчого органу. У 2007 році Президенту України для розпуску Верховної Ради V-го скликання знадобилося видати чотири укази щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, а сам розпуск став реальністю як результат параюридичного компромісу політичних еліт, а не як результат дії відповідних конституційних норм. А в 2008 році парламент та уряд таки заблокували виконання указу про дострокове припинення повноважень Верховної Ради VI-го скликання та призначення позачергових виборів, зокрема шляхом неухвалення змін до державного бюджету щодо фінансування цих виборів.

Ще одним недоліком попереднього варіанту Конституції була відсутність запобіжників для ситуативних голосувань за призначення чи звільнення окремих членів Кабінету Міністрів України голосами опозиції та частини коаліції. Оскільки рішення парламенту, окрім деяких випадків, ухвалювалися (й ухвалюються) простою більшістю голосів народних депутатів, незалежно від їхньої коаліційності чи опозиційності, позицією колег по коаліції можна було формально нехтувати, що і підтвердила парламентська практика 2006–2009 рр.: для звільнення члена коаліційного уряду зовсім не обов'язково було мати підтримку всього складу коаліції. В умовах коли різниця між кількісним складом коаліції та опозиції становила кілька мандатів звільнення члена

уряду відбувалося, наприклад за такою схемою: підтримка нечисленною групою депутатів, що входять до складу коаліції депутатських фракцій, відповідної ініціативи опозиції.

Діяльність Верховної Ради України у 2010 р., після обрання Президентом України Віктора Януковича, характеризується досить високим рівнем дієздатності і дещо нижчою інтенсивністю внутрішньопарламентської конфліктності, яка, втім, подекуди набуває гостріших і досі не бачених у вітчизняному парламенті форм. Однак, недостатня наразі тривалість періоду відносної дієздатності Верховної Ради не дає можливості зробити висновки щодо відносної ваги кон'юнктурно-політичних та інституціональних факторів у забезпеченні її дієздатності та спрогнозувати тривалість внутрішньопарламентської консолідації в умовах нинішньої конституційної моделі. Також залишається відкритим питання щодо забезпечення політичної відповідальності вітчизняного депутатського корпусу та стійкості політичного структурування в представницьких органів.

Розмитість сфер відповідальності органів державної влади. Недоліком чинної конституційної моделі є невизначеність суб'єкта відповідальності за результати діяльності виконавчої влади та невизначеність механізмів політичної відповідальності глави держави та парламенту у період між черговими виборами.

Конституційним механізмом відповідальності глави держави та парламенту є, відповідно, усунення Президента України з поста в порядку імпічменту та дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Порядок імпічменту виписано у статті 111 Основного Закону України. Однак реалізувати його на практиці вкрай важко, зокрема через те що на останньому етапі усунення глави держави з поста необхідно заручитися підтримкою не менше як трьохсот тридцяти восьми народних депутатів.

Стаття 90 чинної Конституції визначає єдину підставу для дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України – коли протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не

можуть розпочатися. Тому з метою підвищення структуризації та відповідальності парламенту, змінами 2004 року до цієї підстави додавалося ще дві, які стосувалися випадків несформування коаліції чи Уряду. Утім, як показала політична практика 2006–2010 рр., додані дві норми з погляду сприяння політичній структуризації парламенту виявилися неієвними.

Що стосується відповідальності за діяльність виконавчої влади, то за президентсько-парламентської моделі вся відповідальність перекладалася на Кабінет Міністрів України, який, як засвідчив досвід 1996–2006 рр., регулярно відправляли у відставку. Середній час роботи уряду в зазначений період становив близько одного року. Оскільки відправити у відставку Кабінет Міністрів України міг не лише парламент, а й Президент України, то уряд був змушений лавірувати між цими двома центрами влади, практично не маючи при цьому повноважень для самостійного визначення шляхів розвитку держави та суспільства.

Відповідно до чинної конституційної моделі Президент України посідає чільне місце у системі влади. Аналіз повноважень глави держави свідчить про те, що він має значні державно-владні повноваження, які дозволяють йому суттєво впливати на діяльність парламенту, на формування та функціонування органів виконавчої влади. Водночас Президент України, формально не належачи до жодної гілки державної влади, функціонально тяжіє до виконавчої гілки і має можливість впливати не тільки на формування її персонального складу, але й на поточну діяльність Уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Тоді як у конституційній моделі 2004 р. частина функцій Президента України щодо впливу на виконавчу гілку була віддана Верховній Раді України, що, однак, не призвело до збільшення відповідальності парламенту за діяльність сформованого ним уряду. Різнострамований вплив на формування та поточну діяльність уряду з боку Президента України та Верховної Ради України у 2006–2010 рр. призвів до відсутності реального балансу у відносинах між главою держави, законодавчою та виконавчою

гілкою влади та зловживанням окремими механізмами стримувань і противаг.

Недоліки реалізації механізмів стримувань і противаг між главою держави, парламентом та Урядом. Конституція України, як і конституції інших демократичних держав, передбачає кілька механізмів стримувань і противаг між главою держави, парламентом та Урядом. Це зокрема:

- вето Президента щодо прийнятих парламентом законів;
- скасування Президентом актів органів виконавчої влади;
- скріплення підписами Прем'єр-міністра України і відповідного міністра актів Президента.

Алгоритм дій при застосуванні Президентом права вето до прийнятих Верховною Радою України законів визначено у статті 94 Конституції України. Він передбачає, що парламент може трьомастами голосами подолати вето і цим зобов'язати Президента підписати та офіційно оприлюднити закон. Однак були окремі випадки, коли Президент всупереч цій конституційній вимозі повторно ветував такий закон чи взагалі не вчиняв до нього будь-яких дій. Також мали місце не передбачені Конституцією України випадки «повторного ветування» законів главою держави після подолання Верховною Радою України президентського вето. Зокрема Закон «Про статус слідчих» ветувався п'ять разів, а до Закону «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» Президент України тричі використовував право вето¹.

Загалом вето є більше політичним, ніж правовим інструментом Президента України, оскільки і в попередньому, і в нинішньому варіанті Конституції пункт 30 частини першої статті 106 Конституції України не встановлює жодних вимог ні до необхідності його застосування, ні до його

¹ Ковриженко, Д. С. Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції / Д. С. Ковриженко. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2009. – С. 26-46.

змістового наповнення. Існує лише одна конституційна вимога — при поверненні закону до парламенту глава держави надає з ним свої вмотивовані і сформульовані пропозиції. Таким чином, Президент України може скористатися правом вето на свій власний розсуд.

За аналогією з правом вето у Президента України за чинною Конституцією є нічим необмежена можливість скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та рішення голів місцевих державних адміністрацій. Водночас акти місцевих державних адміністрацій, у порівнянні з актами Уряду, є більш захищеними від скасування їх за політичними мотивами. Так, частиною восьмою статті 118 Конституції встановлено, що «рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України...». Важливо підкреслити, що це положення Конституції сформульовано у невизначений спосіб, тобто: якщо голова місцевої державної адміністрації ухвалить рішення, яке буде суперечити законодавству України, існує можливість, що глава держави і не скасує таке рішення.

У змінах до Конституції України 2004 року за Президентом залишалось дискреційне право скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим. У свою чергу, акти уряду могли зупинятися Президентом виключно з мотивів їхньої невідповідності Конституції України з одночасним здійсненням відповідних подань до Конституційного Суду, який і мав виносити остаточні вердикти з цього приводу. Утім, сутнісна невизначеність пропонованого критерію природно призвела до того, що поняття «невідповідності Конституції» Президентом України В. Ющенком тлумачилося досить широко (про що свідчать численні негативні висновки КС щодо відповідних подань Президента України). Фактично згадана конституційна норма часто використовувалася В. Ющенком як засіб ситуативного блокування роботи уряду за тими чи іншими напрямками.

Неврегульованим у попередній конституційній моделі було й питання щодо позиції Президента України з приводу актів Кабінету Міністрів України, які суперечать законам України.

У чинній Конституції (частина четверта статті 106) визначено коло актів Президента, що мають бути скріплені підписами Прем'єр-міністра й міністра, відповідального за акт і його виконання. У країнах розвинутої демократії немає однакового підходу до відповідної процедури. В одних країнах така процедура набуття чинності актів глави держави означає, що беручи до виконання акт глави держави уряд покладає на себе політичну і юридичну відповідальність за цей документ, в інших – контрасигнування свідчить лише про ознайомлення з ним та підтвердження зобов'язання уряду виконувати цей акт. Як зазначає В. М. Шаповал, «в усіх державах зі змішаною республіканською і парламентарними формами правління, крім тих, що утворилися на теренах колишнього СРСР, важливим засобом забезпечення главою держави своєї компетенції є контрасигнування – скріплення підписом глави уряду та (або) окремого міністра рішення, прийнятого главою держави. Без такого підпису рішення не дійсне»¹.

При застосуванні такого підходу до процедури «скріплення» в українських реаліях легітимність указів Президента України ставиться в залежність від волі Кабміну. Це, у свою чергу, ставить під сумнів інший конституційний припис про те, що укази та розпорядження, видані на виконання Конституції і законів України, є обов'язковими до виконання на території держави.

У межах попередньої парламентсько-президентської конституційної моделі зазначена норма ставала причиною політичних конфліктів, незважаючи на те, що перелік актів глави держави, який підлягали контрасигнації, був меншим (що, формально, мало б надати Президенту

¹ Шаповал, В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підруч. / В. М. Шаповал. – К. : АртЕк, Вища школа, 1997.– С. 232-233.

можливість самостійно формувати державну політику у відповідних сферах та збільшити його відповідальність за стан справ у цих сферах). Так, не було зрозуміло, як бути з актами Президента, які з тих чи інших причин відмовляється брати до виконання керівник уряду чи міністр? Чи можна офіційно оприлюднювати такі акти Президента без підписання їх прем'єром та профільним міністром? Упродовж якого строку мають скріплюватися підписами такі акти?

За чинної Конституції проблема «контрасигнації» начебто не є актуальною, з огляду на високий ступінь кадрової залежності Прем'єр-міністра й уряду від Президента, але за умови політичного конфлікту між Прем'єром і Президентом вкупі з підтримкою глави уряду парламентом вона може знову вийти на порядок денний. Слід, утім, зазначити, що відповідні питання отримали частково формальне врегулювання в ухваленій у жовтні 2010 року новій редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Так, ч. 3 ст. 25 цього закону визначає, що Прем'єр-міністр України і відповідальний за акт Президента України міністр зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта¹.

Недоліки механізмів формування, функціонування та відставки Уряду. Важливою новелою попередньої конституційної моделі була зміна порядку формування уряду. Якщо за чинної Конституції Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більшості Верховної Ради України, а решта членів уряду – Президентом за поданням глави уряду, то конституційна реформа 2004 року передавала майже всі повноваження щодо формування уряду до парламенту. І хоча глава держави повністю не був відсторонений від процесу призначення керівника Уряду – його повноваження формально зводилися до функції «поштаря» – пересилання до

¹ Закон України Про Кабінет Міністрів України // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 79.

Верховної Ради України пропозиції коаліції депутатських фракцій щодо кандидатури Прем'єр-міністра України.

Тим самим Конституція з одної сторони поклала на главу держави політичну відповідальність за внесену ним кандидатуру, вимагаючи зробити таке подання не пізніше ніж у п'ятнадцятиденний строк, а з іншої не надавала можливості відхилити її.

Було закладено й інші суперечності в процес формування та діяльності Уряду. Так, парламент за поданням Президента України здійснював призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, а за поданням Прем'єр-міністра України – призначення інших членів Кабінету Міністрів України. Цим фактично запроваджувалася нерівність серед міністрів, яка, залежно від наявності політичного протистояння між Президентом і Прем'єром спричиняла конфліктні ситуації всередині уряду: виникав своєрідний «конфлікт лояльностей» в окремих міністрів, виникали проблеми ефективності та результативності Кабінету Міністрів України через ускладнення його діяльності як колегіального органу¹.

Окремо слід зазначити, що у 2004 році було скасовано норму Конституції про входження до складу Уряду лише трьох віце-прем'єр-міністрів. Їхню кількість у 2006–2010 рр. де-факто визначали Прем'єр-міністр та коаліція. Уведення необмеженої кількості посад віце-прем'єр-міністрів за напрямками, які фактично дублювали діяльність міністрів, певною мірою знеособило відповідальність членів уряду за результати роботи у відповідних галузях та сферах суспільного життя.

Загалом, на думку експертів Головного управління державної служби України, конституційна реформа 2004 р. «розмила повноваження вищих ешелонів влади, негативно вплинула на систему органів виконавчої влади, частина з яких юридично вийшла з-під контролю Уряду. Як наслідок, Кабінет

¹ Зелена книга української конституційної реформи: матеріали для громадського обговорення / ШПА при НАУКМА, ЦППР, УНЦПД, КВУ : за заг. ред. І. Коліушка, Ю. Кириченко.— К. : «Лікей», 2007. — С. 9.

Міністрів України не може повною мірою виконувати свою роль як стратегічного та координуючого центру виконавчої влади»¹.

Водночас у межах попередньої конституційної моделі невеликі за чисельністю парламентські фракції також стали суттєво впливати на формування складу уряду. Специфікою сучасного політичного ландшафту України є те, що в умовах пропорційної системи виборів можливість проходження до Верховної Ради України партії, здатної самостійно (226 мандатів) сформувати коаліцію, є незначною. Тому великі за чисельністю фракції для формування коаліції на основі узгодження політичних позицій змушені були звертатися за допомогою до нечисленних фракцій. У цьому разі спрацьовував принцип так званої «золотої акції», коли мала фракція могла вимагати від великої будь-яких преференцій (кадрових, політичних, фінансових), які часто були несумірними з їхньою реальною політичною присутністю в законодавчому органі держави. Більше того незначна за чисельністю фракція могла користатися цією акцією впродовж усієї каденції.

Серйозною вадою попередньої конституційної моделі була і нерегульованість питання про майбутнє уряду, коли коаліція депутатських фракцій припинила свою діяльність (можливість автоматичної відставки уряду не була передбачена). Також практика існування цієї моделі засвідчила можливість фактичного існування «уряду меншості» – коли де-юре легітимний уряд міг спиратися в парламенті лише на меншість від числа народних депутатів.

Взагалі інституціональні характеристики конституційної моделі 2006–2010 рр. ставили її дієздатність у сильну залежність від узгодженості політичних позицій глави держави та уряду і парламентської коаліції більшості. Модель могла б бути цілком дієздатною за умови, коли глава

¹ *План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування* / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка.] – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – С. 9

держави і парламентська більшість є представниками однієї політичної сили або, відносячись до різних політичних сил, мають спільні погляди на розвиток держави, що, до речі, підтвердила практика взаємодії Президента, Верховної Ради і Кабінету Міністрів протягом березня–вересня 2010 р. Однак більшість часу чинності попередня конституційна модель існувала в умовах коабітації, коли Президент і парламентська більшість були в опозиції одне до одного, що й зумовило по суті перманентну політичну кризу.

Підсумовуючи вищенаведене, зауважимо, що системними вадами чинної президентсько-парламентської конституційної моделі, які проявилися з 1996 до 2006 рр. і які можуть проявитися в найближчому майбутньому, можна віднести такі:

- відсутність інституціональних передумов для формування стійкої більшості в парламенті;
- дублювання керівництва виконавчою владою;
- розмитість сфер відповідальності органів державної влади;
- недосконалість механізмів стримувань і противаг між главою держави, парламентом та Урядом.

Але, оскільки у цій моделі ключову роль відіграє глава держави, то політичні та компетенційні конфлікти з урядом вирішувалися і вирішуватимуться на користь Президента України.

Значна частина зазначених недоліків була присутня і в Конституції зі змінами 2004 року: послаблення повноважень Президента разом із відсутністю дієвих механізмів розв'язання згаданих конфліктів та в умовах коабітації призвело до загострення і переходу в хронічну фазу політичних конфліктів у трикутнику найвищих органів влади.

До того ж, крім двох останніх системних вад президентсько-парламентської владної моделі 1996 року, у парламентсько-президентській моделі 2006 року були присутні такі недоліки, як:

- відсутність ефективних механізмів організації та діяльності коаліції

депутатських фракцій зокрема та політично структурованого і відповідального парламенту загалом;

- суперечлива процедура формування, функціонування та відставки коаліційного Уряду.

Отже, проведений аналіз конституційних положень дозволяє стверджувати, що президентсько-парламентська зразка 1996 р. і парламентсько-президентська зразка 2006–2010 рр. моделям державної влади притаманні системні недоліки, які необхідно врегулювати при подальшій роботі над побудовою в Україні стійкої політичної системи.

4. Концептуальні засади майбутнього конституційного транзиту

4.1. Республіканізм як вихід з державотворчої кризи. Протягом новітньої історії України основним алгоритмом державотворення було запозичення сучасних західних форм конституційного дизайну без врахування наступних особливостей українського владного простору:

- відсутність міжелітного консенсусу (як один із наслідків історико-культурного розколу українського суспільства);
- трактування держави як приватної справи (неопатримоніалізм);
- відсутність прозорих правил гри у політичному полі;
- клієнтелістський характер політичних відносин;
- формування «партійного» великого бізнесу.

Сегментований характер суспільства ускладнив процес консолідації політичної еліти, збереження елементів «радянської» політичної культури та відсутність активістських традицій сприяли її консервації. Врешті-решт, вона виявилася нездатною мінімізувати вплив неформальних політичних практик на процес державного будівництва.

Результатами поєднання елементів конституційного дизайну західних політичних режимів із специфічними особливостями українського політичного простору стали:

- відсутність загальнонаціонального консенсусу щодо ключових питань розвитку держави;
- дисфункція основних владних інститутів;
- пов'язані з електоральними циклами конституційні кризи 1996, 2004 та 2010 рр.;
- інституційна недорозвиненість партійної системи;
- відсутність зворотного зв'язку «влада-суспільство» та проблеми формування громадянського суспільства;
- криза легітимності владних інститутів;
- поляризація суспільства та політична апатія населення.

Знайти вихід із ситуації, що склалася, можливо через конституціональне «перезавантаження» та інституціональну «перебудову» процесу державотворення на основі *ідей республіканізму*, що повинно стати стратегічною метою держави. Ці ідеї, що базуються на розумінні держави як «спільної справи» народу (на противагу неопатримоніалізму та «state capture» – «захоплення держави» великим бізнесом та бюрократією), потребують втілення у трьох вимірах: політичному, економічному та культурному.

Політичний вимір республіканізму має на увазі повноцінне включення громадян у процес керування державою за допомогою розширення механізмів політичної участі, реформування електоральної системи та створення повноцінних представницьких органів, які б несли повну політичну відповідальність перед населенням. Проблему монопольного становища великого бізнесу та владної бюрократії у політичному просторі, що стала наслідком «state capture» та утвердження «crony capitalism» («капіталізм для своїх», коли наближення до влади надає виключні привілеї для бізнес-еліт), повинна вирішити «деприватизація» владних інститутів, яка передусім має на увазі перетворення великого бізнесу із монополіста процесу прийняття політичних рішень на його повноцінного учасника в рамках прозорих «правил гри».

Економічний вимір республіканізму має на меті створення суспільства рівноправних власників, а не підданих, і забезпечення зростання добробуту населення. Це передбачає дії по зниженню фіскального тиску, спрощення регуляторних процедур для дрібного та середнього бізнесу, що перетворить його представників на соціальну опору держави у вигляді середнього класу. Для великого бізнесу є необхідними дії держави по відкриттю нових закордонних ринків збуту, оптимізації податкової політики, встановлення прозорих правил гри для залучення іноземних інвестицій.

Також республіканська ідея в економічному сенсі повинна передбачати модернізацію провідних виробничих потужностей, розширення зовнішньоекономічних і торговельних зв'язків, нарощування експортного

потенціалу (у першу чергу, встановлення міцних контактів з новими світовими «центрами економічного зростання» – Китаєм, Індією, Бразилією тощо). Важливими є дії держави по стимулюванню інноваційної моделі розвитку та соціальне інвестування.

Культурний вимір передбачає реалізацію проекту створення політичної нації на громадянській платформі (за взірцем Франції, США або Німеччини) – тобто, співтовариства всіх громадян країни, незалежно від їхнього етнічного походження, культурної приналежності, релігійних переконань і політичних поглядів. Об'єднавчими критеріями при цьому повинні стати не міфологічні зовнішньополітичні імперативи та етнокультурні чинники, а ідеї досягнення громадянами матеріального добробуту, ролі України як «мосту» між Сходом і Заходом, посилення конкурентоспроможності країни на світовій арені. Також культурний вимір передбачає формування інститутів партиципаторної (активістської) політичної культури, що ґрунтується на громадянській активності.

Поєднання трьох вимірів республіканізму здатне замінити спроби запозичення форм конституційного дизайну західних демократій на проект держави-республіки з широким залученням до державотворення всіх соціальних і етнічних груп країни. Важливим етапом реалізації цього проекту є розвиток сфери публічної політики як демонополізованого конкурентного простору, у якому за допомогою неконфліктного зіткнення інтересів різних соціальних та елітних груп будуть викристалізовуватися оптимальні вектори суспільного розвитку й прогресу. Публічна політика має стати еквівалентом державної політики.

Реалізація республіканського проекту дозволить Україні відійти від ризиків зони «failed state» (держав, що характеризуються нестійкими владними інститутами та неефективним бюрократичним апаратом) і стати успішною державою-нацією, адаптованою до глобалізаційних тенденцій сучасного світу.

4.2. Врахування проблем політичної системи. Конституційні кризи 1996 та 2004 рр. були пов'язані з тим, що Президент не спирався на стійкі коаліції елітних (як наслідок – і партійно-парламентських) груп. В сегментованому суспільстві з великою кількістю «кліважів» (соціальних та культурних розколів) є неможливим утворення коаліції без суттєвих поступок партнерам та застосування клієнтелістських практик, тоді як традиційні методи призводили до виникнення ситуацій «глухого кута», вихід з якого був можливим тільки шляхом застосування «параконституційних» заходів.

Створена в результаті конституційної реформи 2004 року прем'єр-президентська модель із широкими повноваженнями парламенту виявилась недієздатною, адже інституціональний алгоритм розподілу функцій і повноважень виконавчої та законодавчої гілок влади заклав між ними істотні протиріччя та призвів до дисбалансу політичної системи країни. Зміщення центру її тяжіння до Верховної Ради призвело до загострення політичного протистояння в країні. Це є причиною того, що історико-культурні відмінності між Сходом і Заходом України відтворювалися в політичних практиках і використовувалися у боротьбі за голоси виборців. В умовах сегментованого суспільства однопалатний парламент, який формувався на засадах пропорційної системи із «закритими» списками, виявився непридатним до виконання власних функцій через постійні протиріччя.

Впровадження пропорційної виборчої системи з «закритими» партійними списками на виборах до Верховної Ради призвів до виникнення «політичного бізнесу» – тобто появи партійних «холдингів» – своєрідних «машин» для збору голосів, де вирішальну роль відіграє партійна бюрократія, яка монополює впливає на розподіл місць у виборчих списках, практикуючи продаж прохідних місць лобістам інтересів великого бізнесу.

Партійні «холдинги» є проявом інституціональної недорозвиненості партійної системи України, оскільки вони не є повноцінними політичними партіями в західному розумінні цього терміну, а є структурними елементами системи «crony capitalism», виступаючи для представників великого бізнесу

засобами наближення до владних інститутів. Таким чином, формально плюралістична та конкурентна пропорційна виборча система в українському варіанті створила умови для монополізації електорального простору.

Застосування пропорційної виборчої системи в її нинішній інтерпретації не сприяло процесу партійного будівництва, а стало чинником утворення «партійних субститутів» (замінників), що представляють протилежні табори. Підтримка цих утворень серед регіональних еліт і серед населення країни приблизно рівна 50/50, внаслідок чого очевидна неможливість створення стабільної влади. Імперативний мандат, «закриті» списки, контроль над політичними партіями з боку великого бізнесу, розвиток партійних субститутів – все це призвело до відсторонення населення від впливу на законодавчу владу та звуження участі громадян в політичному житті країни.

Надмірне наділення Верховної Ради України владними повноваженнями при невідповідності складу парламенту якісним критеріям політичної еліти і відсутності відповідальності перед народом призвело до дестабілізації парламентського процесу в Україні й низької ефективності політичної системи. Ця неефективність відбилася на процесі впровадження комплексних реформ і, таким чином, 2005-2009 роки фактично виявилися роками втрачених можливостей для реформ в політичній, економічній та соціальній сферах.

5. Етапність конституційних перетворень

Розмірковуючи над питанням щодо послідовності дальших кроків з удосконалення Конституції слід виходити з кількох базисних тез.

По-перше, внесення змін до Конституції України є неминучими. І справа не лише у відносній недосконалості чинного варіанту Конституції, чи його невідповідності суспільним відносинам, які істотно змінилися, порівняно з моментом його першого ухвалення в 1996 р., хоча і це має місце і не варто розглядати повернуту Конституцію 1996 р. як певний політико-правовий ідеал. Є, передусім, формальні правові підстави вважати незавершеною чинну конституційну модель. Мова йде про конституційні закони, частина яких так і не була ухвалена протягом десяти років «першої каденції» нинішнього варіанту Конституції, про формування вітчизняного «органічного законодавства»¹.

По-друге, однією з основних причин конфліктності попереднього варіанту Конституції, його суперечливих наслідків була відсутність належного суспільно-політичного базису для обраної форми конституційного дизайну. Конституційні зміни не є «чарівною паличкою», що самим фактом свого ухвалення вибудовує нову сутність суспільних відносин. Низка факторів, серед яких: відсутність повноцінної партійної системи, недосконалий поділ влади, недостатня розвиненість громадянського суспільства, несприятливі для демократичного розвитку складові вітчизняної політичної культури – стали причиною відносної невдачі конституційної моделі 2006–2010 рр.

З попереднього абзацу випливає ще одне концептуальне положення: для того, щоб результат зміни Конституції був успішним, вони мають відбуватися одночасно з реформуванням інших складових вітчизняної політичної системи. Конституційні зміни не можуть бути успішними без

¹ Питання про доцільність введення даного терміну у вітчизняну конституційно-правову традицію залишаємо відкритим.

створення для них належного інституціонального й інституційного підґрунтя, без змін політичної системи – політичної реформи.

Пропонується така етапність політичної реформи.

Першим етапом, який має реалізовуватися вже нині – це розробка й ухвалення законів, прямо передбачених чинною Конституцією. Це, зокрема, закон про державні символи України, про тимчасові слідчі комісії, а також закони, обов'язковість яких передбачена ст. 92 Конституції.

Також як складову першого етапу політичної реформи варто розглядати адміністративну реформу. Її лейтмотивом має стати перегляд функцій органів державної виконавчої влади у напрямі корекції державного регулювання різних сфер суспільних відносин, передачі частини функцій органам місцевого самоврядування та самоврядним професійним організаціям тощо, розділення політичних та адміністративних посад, максимально можливе унезалежнення корпусу державних службовців від політичних змін, дальша професіоналізація чиновництва, удосконалення антикорупційного законодавства.

У межах попередньої конституційної моделі розширення повноважень представницької влади без належних захисних інструментів для інституту державної служби спричинили явище «партизації» органів державної влади, суттєво збільшили залежність кадрових змін від коливань політичної кон'юнктури. Так, у 2005 і 2010 роках після обрання нового Президента та формування нового уряду мали місце значні ротації державних службовців (втім, хоча і в меншому обсязі це спостерігалось й раніше: після обрання та переобрання Президента, зміни Кабінету Міністрів, меншою мірою – після парламентських виборів), далеко не завжди виправдані з погляду оцінки професійних якостей державних службовців. Тому одна з цілей адміністративної реформи – унеможливлення ситуації масових кадрових переміщень залежно від результатів виборів. Це не означає, що чиновництво має бути кастою незмінюваних і «недоторканих» – критерії відповідальності державних службовців повинні стати іншими: згідно з

їхніми професійними якостями, відповідно до антикорупційного законодавства і т.ін. Наголосимо, що принципово важливим є здійснення означеної трансформації корпусу державних службовців до початку наступного етапу коригування конфігурації політичної системи України.

Наступним важливим завданням політичної реформи має стати збільшення ролі і політичної ваги органів місцевого самоврядування (ОМС). Однак відповідні конституційні зміни у частині перерозподілу повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням мають здійснюватися лише після проведення адміністративно-територіальної реформи (АТР). Основна мета адміністративно-територіальної реформи – формування ресурсно забезпечених територіальних громад, які здатні ефективно вирішувати питання місцевого значення, надавати публічні послуги населенню належним чином.

Адміністративно-територіальна реформа аж ніяк не повинна обмежуватися лише «картографічними вправами» – зміною меж територіальних громад, районів та областей. АТР слід розуміти як комплекс заходів, які передбачатимуть комплексну реформу територіальної організації влади в Україні, відповідні зміни у бюджетній, податковій сферах, регулюванні відносин власності, відносинах між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою, між ОМС та членами територіальних громад. Наслідком АТР має стати повноцінна реалізація основних принципів місцевого самоврядування, зокрема, повсюдності, субсидіарності, правової, організаційної та матеріальної самостійності, відповідальності ОМС перед територіальними громадами, забезпечення доступності та якості надання публічних послуг населенню тощо.

Лише після здійснення АТР доцільно переходити до змін у конституційному регулюванні місцевого самоврядування, уточнення місця цього інституту у політичній системі країни і власне до зміни конституційного регулювання діяльності органів державної влади та,

можливо, коригування розділів Конституції, які визначають загальні засади конституційного ладу, права, свободи та обов'язки людини і громадянина.

Як пріоритетний вектор майбутніх змін конституційного регулювання діяльності органів влади, з огляду на динаміку розвитку українського суспільства та проголошений нашою державою курс на європейську інтеграцію варто розглядати розширення повноважень представницьких органів влади, перехід до певної модифікації парламентсько-президентської республіки. При цьому важливо уникнути основних суперечностей парламентсько-президентської моделі 2006–2010 рр. Тому ключовими принципами нової конституційної конфігурації відносин між органами влади мають стати: чітке розмежування повноважень між гілками державної влади та між державною владою і місцевим самоврядуванням; посилення контрольних функцій Верховної Ради України; оптимізація компетенційного дуалізму між Президентом і Кабінетом Міністрів у сфері виконавчої влади з огляду на досвід європейських демократій.

Важливою складовою змін у конституційному регулюванні державної влади є реформа судової системи України, необхідність якої часто не береться до уваги під час дискусій про політичну реформу, хоча судова влада є такою ж невід'ємною складовою політичної системи, як і законодавча та виконавча влада. На органи судової влади як складову політичної системи покладається важлива функція арбітражу у відносинах між різними гілками державної влади, між органами державної влади та місцевого самоврядування, роль своєрідного балансиру для системи влади в цілому. Відповідно потребують уточнення механізми відносин між органами судової влади та Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів у напрямі забезпечення реальної незалежності усіх судів, чіткого розмежування сфер компетенції між органами судової, законодавчої, виконавчої влади, унеможливлення привласнення функцій судів іншими органами. На часі також розгляд питання про обсяг повноважень та порядок формування Вищої ради юстиції.

Актуальною проблемою в контексті дальшого конституційного транзиту є удосконалення системи конституційного правосуддя, підвищення його якості. Мова йде, насамперед, про забезпечення виконання рішень Конституційного Суду, їхню прецедентність, удосконалення механізмів формування Конституційного Суду, зменшення його залежності від політичної кон'юнктури.

Важливої з погляду демократизації суспільного життя складовою реформи судової системи є становлення інституту народних засідателів і присяжних як засобу забезпечення безпосередньої участі народу у здійсненні правосуддя.

Водночас, разом з реформою інститутів державної влади потребує уваги і розвиток складових політичної системи, від яких безпосередньо залежить результативність політичної реформи. Так, однією з основних причин невдачі попередньої конституційної моделі була нерозвиненість вітчизняної партійної системи. Політична реформа 2004 р. робила політичні партії ключовим суб'єктом політичного процесу. На жаль, українські партії виявилися не готовими до цієї ролі, далеко відстаючи від стандартів партійних систем країн розвинутої демократії за низкою параметрів: представництво інтересів соціальних груп, наявність стійкої суспільної підтримки, ідеологічна послідовність, розвинена внутрішньопартійна демократія, відтворення партійної еліти тощо.

При цьому слід зауважити, що незалежно від напряму та конкретного змісту подальшого конституційного транзиту, рух України шляхом демократизації неминуче призводитиме до посилення ролі політичних партій у політичному процесі (у розвинутих демократичних країнах сам партії є основними агентами політичного представництва суспільних інтересів). Тому важливою передумовою успішного демократичного розвитку політичної системи України є удосконалення партійної системи. Пріоритетними кроками державної політики тут мають стати: забезпечення прозорості фінансування партій, сприяння розвитку внутрішньопартійної

демократії, сприяння підвищенню дієвості партій, забезпечення прозорого державного і громадського контролю за додержанням партіями вимог профільного законодавства.

Незважаючи на важливість партій для політичного життя країни, не менш важливою передумовою успішних конституційних змін є дальший розвиток партиципаторної демократії – «демократії участі», активізація участі громадян у вирішенні суспільних проблем. Заходами державної політики у цій сфері, зокрема, мають бути: посилення гарантій механізмів прямої демократії, насамперед на місцевому рівні, розвиток базового рівня місцевого самоврядування – органів самоорганізації населення, активізація залучення органами влади громадськості до вироблення та реалізації рішень, сприяння становленню громадських організацій як суб'єктів надання публічних послуг.

Важливим питанням конституційних змін є процедура їх ухвалення. Традиційним приводом для критики процедури конституційних змін була недостатня участь у ній суспільства, обмеженість кола суб'єктів конституційних змін парламентом, Президентом і Конституційним Судом.

Можливі такі механізми розширення суспільної участі в конституційному процесі:

- 1) ухвалення повного тексту Конституції або її окремих частин на всенародному референдумі;
- 2) розробка та ухвалення Конституції спеціальним органом установчої влади – конститувантою;
- 3) широкі громадські обговорення конституційних змін, розробка проекту конституційних змін інституціями громадянського суспільства та їх об'єднаннями.

Практика ухвалення повного тексту Конституції або змін до неї на всенародному референдумі не є поширеною в сучасній конституційній практиці країн Європи: традиційно суб'єктами розгляду конституційних змін є парламент, глава держави та орган конституційного правосуддя. З іншого

боку, Конституція України чітко передбачає обов'язковість всеукраїнського референдуму в разі внесення змін до певних її розділів.

Що ж стосується конституційної асамблеї – конституанти, то зазвичай вона скликається у випадках, коли ухвалення конституції відбувається в умовах гострих суспільно-політичних криз, втрати легітимності основними інститутами державної влади, які, внаслідок цього не можуть повноцінно виконати роль суб'єкта конституційних змін. Тоді створюється конституційна рада (конституційна асамблея) – інститут з новою легітимністю, який представляє інтереси більшості суспільства. В умовах більш-менш стабільної суспільно-політичної ситуації до послуг конституанти не звертаються.

Таким чином, як основний механізм участі громадськості у зміні Конституції України слід розглядати широке громадське обговорення можливих варіантів трансформації Основного Закону, насамперед на рівні експертної спільноти. Одним із засобів реалізації цього механізму можна вважати проект Конституційної Асамблеї для підготовки змін до Конституції України, ініційований першим Президентом України Л. Кравчуком і підтриманий чинним Президентом України В. Януковичем. Підготовку пропозицій щодо механізму створення і діяльності Конституційної Асамблеї здійснює створена на початку 2011 р. Л. Кравчуком Науково-експертна група, яка складається з провідних вітчизняних вчених.

Розширення впливу суспільства на процес здійснення конституційних змін безперечно сприятиме підвищенню якості нової конституції та забезпеченню її легітимності. З іншого боку, механізми залучення громадськості до формування проекту нової Конституції (конституційних змін) зі свого боку потребують відповідної легітимації, мають відповідати наявному правовому полю.

Утім, слід взяти до уваги, що запорукою успішності процесу удосконалення Конституції, його позитивного впливу на розвиток країни є

утвердження в українському суспільстві культури поваги до Конституції, набуття нею реального статусу Основного Закону держави. Лідерами цього процесу мають бути, безсумнівно, органи державної влади, ставлення яких до Конституції значною мірою визначатиме ставлення до Основного Закону з боку суспільства.

Значною мірою на те, яким буде подальший конституційний транзит в Україні впливають особливості соціально-економічного та соціально-політичного розвитку українського суспільства. Конфронтаційний характер політичних відносин у сучасній Україні значною мірою зумовлений неврегульованістю відносин власності, незакінченістю процесу великої приватизації, відсутності відповідного європейським правовим стандартам ринку землі і, загалом, недостатньою реалізованістю конституційного принципу верховенства права. Основною метою більшості політичних сил та політико-економічних угруповань є боротьба за безпосередній контроль над наявними економічними ресурсами, чим, до речі, значною мірою зумовлений і переважно персоналістський характер партійної системи України та авторитарність партійних структур. Встановлення прозорих загальнообов'язкових правових стандартів, правил економічної поведінки є важливими передумовами успішності конституційного транзиту в Україні і мають передувати власне внесенню змін до Конституції України.

Висновки

1. 20 років незалежності України з погляду розвитку вітчизняної Конституції можна охарактеризувати як добу майже безперервного конституційного транзиту, що виявлялося і в змінах Основного Закону, і в по суті перманентному характері суспільних дискусій щодо недосконалості Конституції та необхідності її зміни. Таким чином, з одного боку, можливі наступні зміни Основного Закону не є чимось винятковим, з іншого – висока динамічність конституційних змін і широкий спектр пропонованих конституційних моделей свідчить про відсутність в українському суспільстві консенсусу щодо базових засад розвитку країни. При цьому зміст та перебіг конституційного транзиту постійно зазнає істотного впливу поточних інтересів основних суб'єктів вітчизняного політичного процесу.

2. Остання у часі корекція Конституції через рішення Конституційного Суду залишила відкритими питання щодо загальної якості як чинної президентсько-парламентської, так і попередньої парламентсько-президентської форм правління, щодо відповідності тієї або іншої конфігурації владних інститутів актуальним і стратегічним завданням розвитку країни. Досвід функціонування цих форм правління свідчить про наявність у кожній з них слабких місць та інституціональних передумов політичних конфліктів, що робить необхідним подальше реформування політичної системи країни та відповідні зміни Конституції України. Ці зміни мають формуватися в процесі широкої суспільної дискусії, за підсумками якої має бути підготовлений консенсусний новий варіант Конституції України.

3. Попри надзвичайну велику значущість конституційних норм для життя суспільства і держави не варто переоцінювати значущість засобів конституційної інженерії для формування ефективної та водночас демократичної владної моделі. Гострі політичні конфлікти були за кожної з чотирьох форм правління, що існували в Україні за часів незалежності. Тому гармонізацію діяльності органів влади слід забезпечувати не лише

інституціональними кроками (хоча їхню важливість і не варто применшувати), а й, зокрема, через заходи спрямовані на зміну панівного в сучасній Україні – конфліктного – типу політичної культури.

4. Вітчизняні і президентсько-парламентська, і парламентсько-президентська конституційні моделі мають системні недоліки, зокрема такі, як відсутність ефективного механізму формування та діяльності політично структурованого та відповідального парламенту, розмитість сфер відповідальності органів державної влади, недосконалість механізмів стримувань і противаг між главою держави, парламентом та Урядом та механізмів формування, функціонування та відставки Уряду.

5. Перспективною з погляду забезпечення сталого демократичного розвитку України концептуальною основою змін Основного Закону можуть стати ідеї республіканізму, втілені у трьох вимірах: політичному, економічному та культурному. Політичний вимір – повноцінне включення громадян у процес керування державою за допомогою розширення механізмів політичної участі, економічний – створення суспільства рівноправних власників, культурний – творення політичної нації як спільноти всіх громадян країни, незалежно від їхнього етнічного походження, культурної приналежності, релігійних переконань і політичних поглядів.

6. Зміни Конституції мають відбуватися одночасно з реформуванням інших складових вітчизняної політичної системи. Перший етап комплексної політичної реформи – розробка й ухвалення законів, прямо передбачених чинною Конституцією та адміністративна реформа. Другий етап – адміністративно-територіальна реформа. Третій етап – власне конституційна реформа: зміна конституційного регулювання місцевого самоврядування та діяльності органів державної влади. Важливими чинниками успішності політичної реформи є стан партійної системи, рівень «демократії участі», якість конституційного правосуддя.

7. Як основний механізм участі громадськості у зміні Конституції України слід розглядати широке громадське обговорення можливих варіантів її зміни, напрацювання конкретних проектів змін, зокрема, через спеціально створені громадські інституції. Одним із варіантів практичного втілення цього механізму можна вважати Конституційну Асамблею, ініціатива створення якої підтримана чинним Президентом України В. Януковичем. При формуванні її персонального складу доцільно було б передбачити можливість самостійного формування значної частини її складу науковими інституціями, громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування тощо. Водночас важливою умовою результативності роботи Конституційної Асамблеї є забезпечення розгляду її рекомендацій суб'єктами законодавчого процесу, налагодження дієвої взаємодії між нею та Верховною Радою України.

Зміст

Вступ.....	3
Розділ 1. Зміна Конституції: оцінка необхідності.....	5
Розділ 2. Еволюція конституційних моделей влади в Україні: передумови та чинники.....	9
Розділ 3. Недоліки конституційних моделей 2004 і 1996 рр.: порівняльний аналіз.....	21
Розділ 4. Концептуальні засади майбутнього конституційного транзиту.....	36
4.1. Республіканізм як вихід з державотворчої кризи.....	36
4.2. Врахування проблем політичної системи.....	39
Розділ 5. Етапність конституційних перетворень.....	41
Висновки.....	49
Зміст.....	52