

О. Б. Ковальчук

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук, заслужений юрист України,
доц. кафедри кримінального права і процесу

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ, ЯКІ МОЖУТЬ БУТИ ВИРІШЕНІ ЛИШЕ ЗА ДОПОМОГОЮ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

© Ковальчук О. Б., 2014

Дослідження розглядає проблемні питання, які можуть бути вирішені лише шляхом внесення змін до Конституції України. Здійснено аналіз найнагальніших питань, які потребують вирішення на рівні конституційних змін. Розглядаються пропозиції щодо структури та способу формування парламенту, реформування органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування, передачі повноважень Конституційного Суду України, розширення переліку суб'єктів законодавчої ініціативи тощо.

Ключові слова: конституція, парламент, вибори, органи місцевої влади.

Е. Б. Ковальчук

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ РЕШЕНЫ ТОЛЬКО ПУТЕМ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ УКРАИНЫ

Исследование посвящено проблемным вопросам, которые могут быть решены только путем внесения изменений в Конституцию Украины. Осуществлен анализ наиболее актуальных вопросов, требующих решения на уровне конституционных изменений. Рассматриваются предложения по структуре и способу формирования парламента, реформирования органов местной власти и органов местного самоуправления, передачи полномочий Конституционного Суда Украины, расширения перечня субъектов законодательной инициативы и т. д.

Ключевые слова: конституция, парламент, выборы, органы местной власти.

O. B. Kovalchuk

THE PROBLEM QUESTIONS THAT CAN BE DECIDED ONLY BY MAKING ALTERATION IN CONSTITUTION OF UKRAINE

Research is sanctified to the problem questions that can be decided only by making alteration in Constitution of Ukraine. An author is carry out the analysis of the most urgent questions that need a decision at the level of constitutional changes. In the article suggestions are examined in relation to a structure and method of forming of parliament, reformation of local government and organs of local self-government, delegation of powers of Constitutional Court of Ukraine, expansion of list of subjects of legislative initiative bodies and other.

Key words: constitution, parliament, elections, organs of local.

Постановка проблеми. Сучасні суспільно-політичні умови, які виникли в Україні, дали поштовх вирішенню гострих та проблемних питань, за допомогою внесення змін до Конституції України. Такими нагальними сьогодні питаннями є питання структури та способу формування

парламенту, органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, обрання виборчої системи, питання адміністративно-територіального устрою тощо.

Мета роботи – провести комплексне дослідження та виявлення основних проблем, які потребують вирішення на рівні внесення змін до Конституції України.

Стан дослідження. Окремі аспекти досліджуваної проблеми отримали висвітлення у працях О. Барабаша, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, І. Коліушка, В. Федоренка, О. Майданника, Ю. Барабаша, І. Зайця, В. Чушенка, В. Кравченка, В. Погорілка, П. Стецюка, М. Орзіха, М. Козюбри, М. Ставнійчук та інших учених. Думки науковців з одних питань є більш схожими, з інших – повністю протилежні, оскільки бачення кожного ґрунтується на власному науковому та практичному досвіді.

Виклад основних положень. Питання внесення змін до чинної Конституції України упродовж тривалого часу обговорюється в широких колах юристів-науковців, юристів-практиків, політиків, політологів та громадськості.

На кожному етапі державотворення в Україні на перше місце ставили ті питання, які були найактуальнішими на відповідному відрізку часу. Це були питання вибору виборчої системи, реформи адміністративно-територіального устрою, органів державної виконавчої влади, правоохоронних органів та системи судових органів, вдосконалення правового регулювання органів місцевого самоврядування.

Зараз в державі склались усі передумови, підстави та нагальна потреба для глибокого аналізу питань, які повинні бути врегульовані на рівні Конституції України, оскільки без відповідних змін неможливо далі розбудовувати правову державу європейського зразка. Сьогодні суспільний та громадський розвиток нашої держави випереджає закладені в чинній Конституції положення.

До таких проблемних питань необхідно зарахувати такі. Зокрема, слушною є ініціатива Кабінету Міністрів України реформувати органи місцевої влади шляхом ліквідації обласних і районних державних адміністрацій та обрання виконавчих комітетів відповідними місцевими радами. Виконавчі комітети повинні взяти на себе усю повноту відповідальності за роботу в області, її фінансовий розвиток, інфраструктуру, визначення кількості навчальних закладів, спеціалізації тієї чи іншої школи, самостійно встановлювати місцеві податки і збори, ставки таких податків.

Отже, Уряд України висловлює свою політичну і економічну концепцію щодо максимальної передачі прав і повноважень в регіони. Замість обласних і районних державних адміністрацій пропонується ввести інститут префектів, який не відповідатиме за фінансові питання, а відповідатиме виключно за законність і правопорядок на відповідних територіях.

Для реалізації зазначених пропозицій необхідно внести зміни до Конституції України щодо порядку формування місцевих органів.

Однак, коли йдеться про передачу прав регіонам на рівні змін до Конституції України, варто підходити до цього питання ширше, оскільки держава не може дозволити собі кожного року з цього чи з інших питань постійно вносити зміни до Конституції, враховуючи, що процедура внесення таких змін є ускладнена. Світова практика показує, що розвинені правові держави підходять дуже виважено до такого кроку.

Тому вважається за необхідне вирішити питання: Якою має бути модель парламенту? На думку багатьох вчених, вирішення цього питання у кожній окремо взятій державі є результатом політичного вибору, який залежить від історії та традицій країни, особливостей конституційного ладу, розмірів території, соціально-економічних і політичних обставин і деяких інших факторів.

У сучасному світі двопалатні парламенти діють майже в усіх федеративних державах (Німеччина, США, Швейцарія, Австрія) і у чверті унітарних держав (Великобританія, Іспанія, Італія, Норвегія, Польща, Японія) [1, с. 138–139].

Громадяни України за результатами Всеукраїнського референдуму ще 16 квітня 2000 року більшістю голосів висловились за формування двопалатного парламенту [2, с. 33]. Однак думка громадян і досі не врахована та навіть не розглядається.

Отже, вважаємо за доцільне передбачити в Конституції України положення, що: “Верховна Рада України складається з Палати регіонів (верхня) та Палати представників (нижня). Народний депутат України не може бути одночасно членом обох палат.

Палата регіонів формується з голів обласних рад обраних за мажоритарною системою відносної більшості виборців. Голова Палати регіонів обирається більшістю голосів її членів шляхом таємного голосування.

Палата представників формується за змішаною виборчою системою.

Особа, яка вже була депутатом ради відповідного рівня чи однієї з Палат, не може обиратись у раду того самого рівня або у ту саму Палату, де вона вже була депутатом.

За допомогою таких змін Палата регіонів в комплексі зі згаданими вище пропозиціями уряду щодо реформування органів місцевої влади могла б стати справді незалежним органом, який би забезпечував реальний, прямий зв'язок з усіма регіонами держави через її членів – голів обласних рад, що сприяло б підвищенню авторитету зазначених осіб та їх відповідальності перед виборцями, і що не менш важливо, держава не витратила б кошти на її обрання.

Отже, територіальні громади мали б додаткові гарантії врахування їх інтересів на рівні найвищого законодавчого органу, адже навіть у разі схвалення Палатою представників законопроекту, який з тих чи інших обставин не підтримується відповідними громадами, такий законопроект може бути не підтриманий Палатою регіонів. А за такого способу формування парламенту голови обласних рад будуть дуже виважено підходити до прийняття відповідних рішень.

Крім того, варто передбачити положення, що у разі неналежного виконання своїх обов'язків, народні депутати України та депутати усіх рівнів рад можуть бути відкликані виборцями, які їх обрали на підставі відповідного закону у термін, який не перевищує 3-х місяців.

Також важливо передбачити, що кількість народних депутатів України повинна бути зменшена, як мінімум, удвічі.

Досвід функціонування державної влади в Україні однозначно свідчить про те, що для забезпечення демократичного розвитку нашої країни потрібно посилювати не інститут Президента, а відстоювати та зміцнювати парламентаризм. Бо надмірна влада однієї особи, тим більше за відсутності належного рівня демократії та дії принципу верховенства права, є надзвичайно небезпечною для демократичного розвитку України [3]. Такий приклад ми вже маємо.

Водночас зазначені пропозиції потребують, своєю чергою, вирішення питання адміністративно-територіального устрою, а запровадження нової системи адміністративно-територіального устрою не можна здійснювати як окремо взяту реформу. Ефективності від реформи можна очікувати лише через деякий час і лише за умови, що вона здійснюватиметься у комплексі з урегулюванням проблем що стосуються місцевого самоврядування, бюджетної політики тощо [4, с. 505].

А важливими ознаками повноцінності місцевого самоврядування загалом, його органів та посадових осіб зокрема є їх правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність (автономія) [5, с. 193].

Можна повністю погодитись з думкою практиків, що існуюча в Україні перехідна модель місцевого самоврядування вичерпала свої можливості і не відповідає міжнародним зобов'язанням, взятим на себе Україною. До того ж сучасні глобалізаційні світові тенденції та інтеграційні процеси, які відбуваються сьогодні і від яких наша держава не може відсторонитись, ставлять нові вимоги до вітчизняного законодавства, зокрема в частині, що стосується управління регіонами [6].

При внесенні змін також потрібно врахувати на перший погляд менш важливі питання, але вони теж мають важливе значення. Наприклад в Основному Законі потрібно уникати, по можливості, назв органів виконавчої влади, використовуючи правила нормотворчої техніки. Так, одна лише згадка у статті 85 Конституції України про призначення Голови Державного комітету

телебачення і радіомовлення України на практиці призвела до того, що неодноразово робились пропозиції щодо реформування органів, відповідальних за інформаційну сферу, зокрема щодо створення Міністерства інформації України та ліквідації цього комітету. Однак цього не можна було зробити без внесення відповідних змін у Конституцію України. В результаті нагальні для цієї сфери питання не могли бути вирішені, оскільки такі зміни вважаються незначними.

Також не менш важливим питанням, яке зараз не піднімають, вважається визначення суб'єктів законодавчої ініціативи. Стаття 93 Конституції України передбачає, що право законодавчої ініціативи належить лише Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Однак, відповідно до ст. 5 Конституції України, народ є єдиним джерелом влади в Україні. То чому ж він не має права законодавчої ініціативи? Наприклад, якщо однією чи групою осіб розроблений законопроект, за який зібрано на його підтримку 500 тисяч підписів громадян України, він міг би бути зареєстрований для розгляду у Верховній Раді України. Адже за наявності відповідної ініціативи громадяни не мають насправді реальної можливості переконати Президента України, народного депутата України та Кабінет Міністрів України в доцільності того чи іншого законопроекту. Це дуже часто є питанням і суб'єктивного характеру, оскільки позиції з одного і того самого питання можуть бути різні, як і шляхи вирішення проблемних питань.

Крім того, погоджуємось з юристами-практиками, які пропонують надати право законодавчої ініціативи і Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, який повинен здійснювати парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. До Уповноваженого звертаються з найрізноманітніших питань, а отже, ця посада дає можливість узагальнювати недоліки чинного законодавства та на підставі глибокого аналізу та узагальнення звернень громадян пропонувати на рівні законопроекту вирішення тих чи інших питань.

Крім того, варто передбачити зміни до Конституції України, відповідно до яких органи прокуратури на місцях і в центрі повинні бути позбавлені функції загального нагляду. Це питання повинно було бути вирішене ще після прийняття Конституції України у 1996 році.

Також потрібно звернути увагу на повноваження та діяльність Конституційного Суду України. Світова практика знає три моделі конституційної юрисдикції (юстиції): американську (англосаксонську), європейську та змішану моделі.

Американська модель передбачає здійснення конституційного контролю судами загальної юрисдикції. Доктрина неспеціалізованого судового конституційного контролю найчіткіше була сформульована у справі "Мербері проти Медісона" (1803 р.), в якій Верховний Суд США встановив, що закон Конгресу, який суперечить федеральній Конституції, може бути визнаний судом неконституційним, тобто наділив себе повноваженнями судового контролю за відповідністю законам Конституції [7, с. 11].

Європейська модель передбачає створення спеціалізованого судового конституційного контролю, яка існує в Україні. І змішана модель включає в себе елементи як американської, так і європейської моделей.

Аналізуючи роботу Конституційного Суду України від початку його створення у 1996 році і до сьогодні, вбачається за доцільне розглянути можливість переходу України від європейської до американської моделі, зокрема, передачі повноважень Конституційного Суду України Верховному Суду України. Повноваження, які здійснює Верховний Суд України, дають змогу це зробити. Це уможливило б, по-перше, зекономити великі державні кошти, по-друге, уникнути політичних протистоянь під час призначення суддів та різного роду маніпулювань з цього приводу.

Однак вважається за доцільне повноваження щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України передати Верховній Раді України, як єдиному органу законодавчої влади в Україні, оскільки не може орган, який не приймав нормативного акта, здійснювати належне його тлумачення. Тільки Верховна Рада України знає, який зміст вона закладає, приймаючи відповідний закон чи тим більше Конституцію України, або зміни до неї. Таке офіційне тлумачення буде набагато якісніше.

До того ж вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів

України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та інші повноваження цілком можуть бути покладені на Верховний Суд України.

Висновки. Аналіз цього питання показує, що є питання глобальні, які повинні бути вирішені, а є менш значущі, але не менш важливі, і вони теж потребують свого вирішення. Тому важливо не підходити поспіхом до внесення змін до Конституції України, як і до змін звичайних законів України, оскільки Україна, підписавши політичну складову угоди про асоціацію з Європейським Союзом, повинна врахувати і перспективу майбутнього євроінтеграційного розвитку держави.

Конституційні зміни ще до прийняття їх Верховною Радою України, крім міжнародної, різного роду експертної, фахової оцінки, обов'язково повинні пройти всебічне обговорення у громадських колах, з врахуванням думки фахівців усіх рівнів та галузей, а також позицій усіх регіонів України. Сьогодні внесення змін до Конституції – це не просто намагання вдосконалити Основний Закон держави, це нагальна потреба. Від якості нової редакції Конституції України повністю залежить подальша розбудова України, як правової держави, її політична стабільність та добробут усіх громадян України.

1. Кириченко В. М. *Порівняльне конституційне право: модульний курс [текст]: навч. посіб.* / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 256 с.
2. Жураковський В. *Двопалатний парламент в Україні: проблеми формування* // *Право України*. – 2001. – № 3. – С. 33–35.
3. Мельник М. І. *Зауваження та пропозиції до проекту Концепції внесення змін до Конституції України. 13 вересня 2013 року.* [Електронний ресурс]. – <http://sau.in.ua>.
4. *Актуальні проблеми конституційного права України [текст]: підруч. / за заг. ред. проф. А. Ю. Олійника.* – К.: Центр учбової літератури, 2013. – 554 с.
5. *Конституційне право України [текст]: навч. посіб. для підготовки до іспитів / упор. І. В. Тетарчук, Т. Є. Дяків.* – К.: Центр учбової літератури, 2013. – 218 с.
6. *Представники регіонів України обговорили майбутню конституційну модель місцевого самоврядування. 18 вересня 2013 року.* – [Електронний ресурс]. – <http://www.oblrada.kharkov.ua>.
7. Цимбалістий Т. О. *Конституційна юстиція в Україні: навч. посіб.* – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 200 с.