

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*Інтерв'ю академіка В. Тація —
головному редакторові журналу «Право України»,
професору О. Святоцькому*



В. ТАЦІЙ
*доктор юридичних наук,
професор,
академік НАН України,
президент АПрН України,
ректор
(Національна юридична
академія України
імені Ярослава Мудрого)*



О. СВЯТОЦЬКИЙ
*головний редактор журналу
«Право України»,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПрН України*

Вступне слово головного редактора

1996 рік, поза сумнівом, посяде помітне місце в новітній історії молодій Українській держави. Адже саме цього року 28 червня була прийнята Конституція України, яка проголосила і гарантувала якісно новий статус особи, суспільства і держави, втіливши в Основному Законі національну ідею українського державотворення, визначила пріоритетні форми безпосередньої демократії, передбачила принципово нову систему державної влади і місцевого самоврядування, підбила підсумок у розвитку українського суспільства і держави та стала програмою їх подальшого оновлення.

Однак на цьому конституційний процес в Україні не зупинився і вже у грудні 2004 р., намагаючись вдосконалити чинну Конституцію, український парламент абсолютною більшістю голосів («за» — 402 з 426 зареєстрованих народних депутатів) вносить до неї зміни, а згодом виявляється, що зазначені зміни були незакінченими та непослідовними.

Нарешті, 2 вересня 2009 р. опублікований для всенародного обговорення новий законопроект «Про внесення змін до Конституції України», ініційований

© В. Тацій, О. Святоцький, 2009

Президентом. Безумовно, ця подія спонукала як політичну, так і наукову громадськість до його широкого обговорення.

З огляду на зазначене, юридичний журнал «Право України» звернувся з відповідними запитаннями щодо конституційного процесу в Україні, при цьому розставивши акценти як на його здобутках, так і перспективах, до знаного в нашій державі вченого-правознавця, академіка В. Тація.

1. Запитання Олександра Святоцького Василю Тацію:

Шановний Василю Яковичу! Прийняття Конституції в будь-якій країні вважається значним досягненням нації у її політичному самовизначенні та розвитку. В цьому відношенні прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України стало однією з найважливіших подій у новітній історії нашої держави. Як приймалась Конституція України, яким є її значення для сучасних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, вплив Конституції на соціально-економічне життя українського суспільства?

Відповідь Василя Тація:

Дійсно, довелося пройти непростий шлях у п'ять років, наповнений драматичними подіями та копіткою працею, перш ніж вдалося здійснити правове закріплення та оформлення засад української державності через прийняття 28 червня 1996 р. першої Конституції незалежної України. Адже кожна держава повинна мати свою конституцію як основний закон організації та функціонування держави та суспільства, нехай і «неписану», наприклад, як у Великій Британії.

До питання розроблення Основного Закону керівництво держави підходило досить професійно та відповідально. Достатньо пригадати, що на одному з остаточних етапів конституційного процесу головним його суб'єктом виступила Конституційна комісія, співголовами якої стали Президент України та Голова Верховної Ради. По 15 осіб до складу цієї комісії делегував Президент

та парламент, один представник висувався Верховною Радою АР Крим, сім осіб були залучені за пропозиціями вищих судових установ та Генеральної прокуратури. Загальний склад комісії становив 40 осіб. Щодо фахової складової у персональному складі, то членами комісії стали такі визнані вчені-правознавці, як Ф. Бурчак, В. Буткевич, І. Бутко, М. Костицький, І. Тимченко та Л. Юзьков. Я мав честь працювати над актом, який визначив конституційний лад України.

Багато продуктивних ідей, які висловлювались членами комісії під час роботи над проектом, лягли в основу чинного Основного Закону. Ще більше новацій, з урахуванням різних чинників, насамперед політичного змісту (адже не слід забувати, що на останніх етапах діяльності парламентської Тимчасової спеціальної комісії по опрацюванню проекту Конституції України та його розгляду в сесійній залі багато із конституційних положень ставали результатом компромісів між різними політичними силами, представленими на той момент у Верховній Раді), так і залишилися лише пропозиціями.

2. Запитання Олександра Святоцького Василю Тацію:

Водночас реалізація Конституції України пов'язана нині з великою кількістю проблем. Чому існує гостра проблема у дотриманні й виконанні положень, принципів і норм Конституції майже усіма органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими особами та громадянами?

Відповідь Василя Тація:

Слід підкреслити, що ухвалена 28 червня 1996 р. Конституція України була визнана міжнародними експертами в галузі публічного права як один із найдосконаліших документів демократичного урядування, який існував на європейському континенті на той час.

Інша річ, що вітчизняні політики не змогли повною мірою скористатись її позитивним потенціалом. Спокуса виписати правила «під себе» завжди існує у будь-якому політикумі. Скажімо, у демократичній країні їй на заваді стоять міцні механізми захисту конституційного ладу, зокрема: жорстка процедура внесення змін до Основного Закону, ефективне функціонування спеціалізованої інституції — Конституційного Суду та інші засоби правової охорони Конституції.

Тому на етапі розроблення чинної Конституції мною неодноразово пропонувалось включити до конституційного тексту окремий розділ з назвою «Охорона Конституції», в якому б поряд із загальними приписами щодо посиленого захисту від поспішних та необґрунтованих змін Основного Закону висвітлювались питання правового статусу Конституційного Суду, Прокуратури, Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інших органів спеціальної компетенції, функціональним завданням яких є захист конституційного ладу в найрізноманітніших його проявах.

3. Запитання Олександра Святоцького Василю Тацію:

Нині часто вказують на недоліки конституційної реформи 2004 р., оцінюючи її з різних боків. У чому, на Вашу думку, полягають головні причини не зовсім вдалого конституційного реформування 2004 р.?

Відповідь Василя Тація:

На жаль, непродуманість та поспішність у реформуванні Основного Закону у 2004 р. призвели до негативних наслідків як у реалізації конституційних приписів, так і в функціонуванні усього механізму публічної влади. Серед інших вагомих чинників невдалого реформування слід вказати на надмірну заполітизованість конституційного процесу в нашій країні, зумовлене цим нехтування думкою вчених-правознавців, практично їх незалучення до процесу розроблення проекту Закону про внесення змін до Конституції України.

Хотілося б на сторінках Вашого авторитетного видання вкотре порушити вкрай наболілу проблему. В нашій державі існують потужні наукові школи та центри правничого напрямку, координатором яких є Академія правових наук України. За період їх існування було проведено десятки конференцій та «круглих столів», опубліковано багато монографій та наукових статей, надано безліч консультативних експертних висновків. Проте й донині такий цінний науковий продукт залишається майже поміченим вищими владними інституціями, які майже не враховують думку вчених під час розроблення законопроектів чи інших документів з важливих питань державного та суспільного життя. Тому, і я хочу на цьому наголосити, без налагодження тісного зв'язку між правовою наукою та владою вийти з цього глухого «конституційного» кута буде вкрай складно, майже неможливо.

Запровадження на реалізацію конституційної реформи з 2006 р. пропорційної виборчої системи на виборах народних депутатів України, особливо на виборах депутатів місцевих рад, призвело до майже повної ліквідації мож-

ливостей громад, віддалених від столиці, домогтися ухвалення рішень, які б враховували їх інтереси. Зокрема, в Луганській облраді на сьогодні немає жодного представника територіальних громад 6-ти із 18 районів, а територіальні громади 4-х міст та 8-ми районів представлені лише одним депутатом. Із числа обраних депутатів троє не мають взагалі жодного стосунку до територіальних громад Луганщини, оскільки є членами територіальної громади м. Києва. Ще більш «драматичною» є ситуація в Харківській обласній раді: в ній не представлені 17 з 27 районів області. Така ситуація є вкрай неприпустимою з огляду на імперативний припис ч. 4 ст. 140 Конституції України, відповідно до якого обласні та районні ради повинні бути представниками спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст.

4. Запитання Олександра Святоцького Василю Тацію:

Нині у суспільстві активно обговорюється питання щодо особливостей сучасного етапу конституційного процесу. Нашому читачеві – пересічному громадянину – легко заплутатись у строкатому переліку пропозицій та коментарів з цього приводу. Якою є Ваша думка з цього питання?

Відповідь Василя Тація:

Так, наслідки конституційної реформи зразка 2004 р. викликали до життя багато законодавчих пропозицій щодо зміни конституційного ладу України, для яких спільним є прагнення посилити відповідальність влади на вищому рівні та завершити процес децентралізації влади шляхом посилення організаційної й фінансової самостійності місцевого самоврядування.

На сьогодні маємо два проекти, які вже пройшли експертизу у Консти-

туційному Суді України. Йдеться про надзвичайно важливий законопроект № 3207-1, який був передбачений Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, як другий етап конституційної реформи, пов'язаний із перебудовою на принципово нових засадах системи місцевого самоврядування. Проте він так і не був ухвалений парламентом. Іншим документом, який заслуговує на пильну увагу наукової громадськості, є законопроект від 18 січня 2008 р. № 1375, що стосується ліквідації інституту депутатської недоторканності, який також отримав позитивний висновок Конституційного Суду України.

Крім того, в апараті парламенту зареєстровано законопроект № 2722 від 8 липня 2008 р. (автори – В. Янукович та О. Лавринович), яким передбачається внесення змін до розділів, що стосуються прав і свобод людини, організації діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, реформи судоустрою.

Проектом, який висвітлює по-новому усі інститути конституційного ладу, пропонує, власне, нову редакцію Конституції, є документ, підготовлений Президентом України, внесений на розгляд парламенту 31 березня 2009 р. (реєстраційний № 4290). Глава держави запропонував власне бачення шляхів реформування державного механізму, зокрема втілення в життя надзвичайно плідної ідеї щодо запровадження в практику вітчизняного парламентаризму двопалатного парламенту. Започаткований главою держави процес всенародного обговорення цього проекту дає широкі можливості провести фахові публічні дискусії та звернути увагу політиків й громадськості на існуючі конституційні проблеми та шляхи їх вирішення.

Втім, конституційне реформування не повинно жодним чином впливати на відношення до Конституції, як до основоположного закону держави та суспільства, повагу до нього, як з боку високих посадовців та професійних політиків, так і пересічних громадян. Адже без жорсткого дотримання норм чинної Конституції законність та правопорядок у будь-якій країні стають неможливими, і особливо в тих, які прагнуть до стандартів правової демократичної державності.

5. Запитання Олександра Святоцького Василю Тацію:

У чому, на Ваше переконання, полягають вузлові, ключові проблеми, які покликані бути предметом широких дискусій та мають бути розв'язані під час конституційного реформування?

Відповідь Василя Тація:

Нині, коли ми почали активно обговорювати питання подальшого конституційного реформування, вкрай важливим є не лише аналіз та запозичення позитивного досвіду державотворення зарубіжних країн, а й насамперед звернення уваги до тих напрацювань вітчизняної конституційно-правової теорії та практики, які вже маємо за часи формування вітчизняної правової системи.

Сталося так, що ідеї, які висловлювались під час роботи Конституційної комісії, не тільки не втратили своєї актуальності, а й отримали нині «нове звучання». Зокрема, йдеться про започаткування в Україні бікамералізму. Адже ідея двопалатного парламенту була покладена в основу проекту Конституції, розробленого Конституційною комісією і винесеного на розгляд Верховної Ради ще 11 березня 1996 р. Передбачалось, що до складу

верхньої палати будуть входити 80 осіб, які представлятимуть регіони в такій пропорції — по три особи від областей, АР Крим і м. Києва та два представники від м. Севастополя. До її компетенції, за проектом, мали належати питання призначення за поданням Президента суддів Верховного Суду, членів ЦВК, Генерального прокурора, питання адміністративно-територіального устрою, а також схвалення законів, прийнятих нижньою палатою.

Хочу наголосити, що саме досвід реалізації конституційних положень свідчить про нагальну потребу в забезпеченні регіонального представництва на вищому владному рівні. Запровадження верхньої палати, заснованої на засадах регіонального представництва, дасть змогу значною мірою мінімізувати політизацію законодавчого процесу, здійснити певний фаховий контроль за якістю законів.

Як відомо, запитання «чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?» було винесено на референдум 16 квітня 2000 р. Схвальну відповідь на нього дали понад 24 млн громадян, що становило 81,68 % тих, хто брав участь у голосуванні. На жаль, це рішення Українського народу, як й інші три, що були прийняті на згаданому плебісциті, не були імplementовані у чинну Конституцію. Отже, немає нічого дивного у тому, що через дев'ять років, після не зовсім вдалих спроб реформувати державний механізм, ми знову почали активно обговорювати ідею створення парламенту у складі двох палат.

На особливу увагу заслугоує проблема гарантування реалізації форм безпосередньої демократії. Вона набула особливої актуальності з огляду на необхідність застосування референдарного способу оновлення конституційного ладу (Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008). Однак до цього часу відсутній закон, який би з урахуванням приписів Основного Закону регламентував застосування цієї форми безпосередньої демократії. Нагадаємо, що ми змушені користуватись Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р., який і морально, і суто формально вже давно не вписується в існуючу модель конституційного ладу. Достатньо лише згадати, що в цьому акті відсутня навіть згадка про інститут Президента, який був заснований після ухвалення цього Закону — 5 липня 1991 р.

Зважаючи на принципову важливість для демократичного устрою держави конституційного принципу поділу влади, слід наголосити, що поділ влади не лише не виключає, а й навпаки, передбачає задля ефективної діяльності державного механізму як

розуміння єдності державної влади, що походить від народу, так і зумовлену цим спільну відповідальність вищих органів влади за стан справ у країні. Тому настав час закріпити це важливе положення на рівні засад конституційного ладу в процесі реформування Основного Закону.

Подальша розбудова державності в Україні в нинішніх умовах є майже неможливою без зміни підходів до формування представницьких органів влади. Якщо змінити тип виборчої системи при виборів до Верховної Ради за нинішніх політичних умов буде вкрай складно, то докорінно реформувати виборче законодавство при обранні депутатів місцевих рад — цілком можливо. Найбільш прийнятною моделлю, яка дасть змогу замінити пропорційну виборчу систему із закритими списками на вибори з мажоритарною системою, може стати така, за якої при збереженні права на висування місцевими осередками політичних партій виборці зможуть голосувати за конкретні персоналії.

Вдячний Вам за згоду на інтерв'ю, цікаве спілкування та вичерпні, фахові відповіді.