

З42.4
Р82

П. А. Рудик

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ



342.4
P82

П. А. Рудик

**КОНСТИТУЦІЙНА
РЕФОРМА
В УКРАЇНІ:
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Національний університет
харчових технологій

**НАУКОВО-ТЕХНІЧНА
БІБЛІОТЕКА** 717226

Київ • Атіка • 2006

ББК 67.9(4УКР)400
Р83

*Рекомендовано Вченою радою
Національного університету харчових технологій
(Протокол № 3 від 1 листопада 2005 року)*

Рецензенти:

Погорілко В. Ф. доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, завідувач відділу конституційного права і місцевого самоврядування, заступник директора Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

Фрицький О. Ф. доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри конституційного права Юридичної академії МВС України.

Рудик П. А.

Р83 Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи.- К.: Агіка, 2006. 256 с.

ISBN 966-326-176-5

У книзі з позицій сучасного конституціоналізму розкрито пониження конституційної реформи в Україні на сучасному етапі, її нитки, концепційні засади президентських і парламентських законопроектів про внесення змін до Основного Закону України. Центральне місце у праці відведено аналізу імісію конституційних змін, зафіксованих у Законі України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, та пропонує змін до Основного Закону України законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо урядування місцевого самоврядування (реєстр. № 32071) у взаємозв'язку з проєктами перспективами конституційних перетворень.

Для викладачів, науковців, аспірантів, студентів, усіх тих, хто цікавиться проблемами конституційного права України на сучасному етапі.

ISBN 966-326-176-5

1.1.К 67.9(4УКР)400
Р83
Національний університет харчових технологій
Київ, Україна

I. ВИТОКИ ПРОЦЕСУ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Реформування державно-правових інститутів на основі положень Конституції України потребувало і потребує нині наукового забезпечення, творчого обговорення шляхів і методів такого реформування, наполегливої і конструктивної роботи політиків, народних депутатів України, вчених, урахування думок народу, внесення конкретних пропозицій щодо реформування органів державної влади та системи місцевого самоврядування.

Саме такою першою спробою була розробка Інститутом законодавства Верховної Ради України та Інститутом держави і права ім. В. М. Корсцького НАН України концепції державно-правової реформи в Україні, яка в листопаді 1997 р. була обговорена на Всеукраїнській науково-практичній конференції та схвалена Комітетом Верховної Ради України з питань правової реформи.¹ У загальній концепції державно-правової реформи обґрунтовувались чинники її гчиснення. Тут зазначалося, що необхідність проведення державно-правової реформи зумовлена передусім потребою здійснення в Україні суттєвих економічних перетворень, формування ефективної національної економіки як основи підвищення добробуту народу, потребою істотного зміцнення режиму законності в діяльності усіх органів влади та поліпшення правопорядку в державі, значного підвищення рівня забезпечення конституційних прав громадян і гарантування їх державою, побудови на цій основі демократичної, соціалістичної, правової держави, потребою гармонізації національної правової системи з правовими системами країн СНД та країн, що входять до Ради Європи."

Концепція передбачала комплексний підхід до здійснення державно-правової реформи. Складовими такої реформи мали бути парламентська, адміністративна (реформа виконавчої влади), судово-правова реформа та реформа місцевого самоврядування (муніципальна реформа)/ Державно-правова реформа покликана була реалізувати конституційні положення, вдосконалювати законодавство України та гармонізувати його з міжнародним правом.

Верховна Рада України дану реформу розглядала як можливий іринапий процес, який мав би етапи. Попередньо передбачалося здійсненням державно-правової реформи в межах п'яти-семи років. Допускалося, що її проведення могло бути і тривалішим, що її здійсненням по потребувати і внесення змін до Конституції України, зумовле-

не як ходом проведення самої державно-правової реформи, так і ходом здійснення інших реформ (економічної тощо), і тоді дана реформа повинна розглядатися як перший етап довгострокової державно-правової реформи.⁴

Проведення такої реформи могло базуватися лише на основі конституційних засад. Тому закономірно виникла потреба уже в перший рік після прийняття Конституції України обміркувати і запропонувати шляхи її реалізації та вдосконалення. З цією метою АПрН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України та Інститут законодавства Верховної Ради України провели науково-практичну конференцію «Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи».⁵ Інститутом законодавства Верховної Ради України на основі дослідження чинного законодавства та положень Конституції України розроблено Концепцію розвитку законодавства України на 1997-2005 рр. і відповідно Орієнтовна програма законопроектних робіт України на цей самий період, де вже в 1997 р. передбачалося підготувати законопроект «Про внесення змін до Конституції України»⁶. З'явилися і перші публікації з цієї проблеми. У газеті «Голос України» тодішній директор Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук В. сі). Опришко опублікував статтю, в якій переконливо обґрунтував необхідність і правомірність внесення змін до Основного Закону України.⁷

Розроблення проблем державно-правової реформи поглиблювалося і розширювалося. З позиції міжнародно-правової та вітчизняної юридичної науки вчені Інституту законодавства Верховної Ради України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, АПрН України, вищих навчальних закладів вивчали актуальні проблеми гармонізації національного законодавства України з міжнародною правовою системою, парламентської та адміністративної реформи, реформи місцевого самоврядування тощо. Зокрема, Інститут законодавства Верховної Ради України за 1997-2001 рр. видав тематичний збірник наукових праць з проблем гармонізації національного законодавства України з міжнародним правом, провів міжнародну науково-практичну конференцію, підготував науково-практичний коментар до Закону України про місцеве самоврядування,⁹ присвятив проблемам парламентської реформи в Україні спеціальний збірник наукових праць та провів міжнародну науково-практичну конференцію.¹⁰

З проблем наукового обґрунтування необхідності та способів здійснення державно-правової реформи, реалізації та вдосконалення Конституції України виступали тодішні Голови Верховної Ради України О. О. Мороз, О. М. Ткаченко, І. С. Плющ¹¹ та нинішній Голова Вер-

ховної Ради України В. М. Литвин¹², народні депутати О. М. Бандурка, С. Б. Гавриш, Ю. Б. Ключковський, А. І. Мартинюк, В. М. Олуйко, М. В. Оніщук, В. В. Онопенко, В. Ф. Сіренко, І. Р. Юхновський та інші, вчені Інституту законодавства Верховної Ради України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, АПрН України, вищих навчальних закладів тощо.

Отже, після прийняття Конституції України народні депутати України, вчені зосереджували свою увагу на необхідності та важливості реалізації конституційних положень у життя суспільства і держави. Для цього вони розробили загальну концепцію державно-правової реформи, вдосконалювали та систематизовували законодавство України, намагалися гармонізувати його з міжнародним правом. Водночас вони вважали доцільним і внесення до частини статей Конституції України змін і доповнень.

З метою активізації роботи щодо вдосконалення законодавчої системи, що мала створити належну правову базу для функціонування інститутів державної влади і місцевого самоврядування та систематизації законодавства на основі серйозних наукових досліджень в Інституті у її законодавства Верховної Ради України була розроблена і схвалена І Постановою Верховної Ради України від 15 липня 1999 р. Державна програма розвитку законодавства України до 2002 р. У ній на 1999 р. передбачався термін подання і законопроекту про внесення змін до Конституції України, який був розроблений народними депутатами України відповідно до Орієнтовної програми законопроектних робіт в Україні на 1997-2005 рр.

Зазначу й те, що за дев'ять років чинної Конституції України Верховна Рада прийняла до розгляду низку законопроектів, які передбачали внесення змін і доповнень до Основного Закону України. Проте згідно зі статтею 159 Конституції України парламент може розглядати такі законопроекти лише за наявності висновку Конституційного Суду України щодо їх відповідності вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України. Тому такі законопроекти направлялися до Конституційного Суду України. За період чинної Конституції України йому було подано 15 законопроектів, і він ухвалив висновки щодо їх відповідності чи невідповідності конституційним вимогам, а саме:

висновок від 25 березня 1999 р. № 1-в/99 у справі про внесення змін до статті 98 Конституції України (справа № 1-19/99);

висновок від 2 червня 1999 р. № 2-в/99 у справі про внесення змін до статті 46 Конституції України (справа № 1-20/99);

висновок від 27 червня 2000 р. № 1-в/2000 у справі про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України (справа № 1-В2000);



- висновок від 11 липня 2000 р. № 2-в/2000 у справі про внесення змін до Конституції України за ініціативою народних депутатів України (справа № 1-39/2000);
- висновок від 5 грудня 2000 р. № 3-в/2000 у справі про внесення змін до статті 80 Конституції України (справа № 1-35/2000);
- висновок від 21 грудня 2000 р. № 4-в/2000 у справі про зміни до статті 98 Конституції України (справа № 1-45/2000);
- висновок від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001 у справі про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України (справа № 1-11/2001);
- висновок від 4 липня 2001 р. № 2-в/2001 у справі про внесення змін до статті 81 Конституції України (справа № 1-34/2001);
- висновок від 16 жовтня 2002 р. № 1-в/2002 щодо внесення змін до статей 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 98, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122 Конституції України та доповнення її статтею 89' (справа № 1-22/2002);
- висновок від 30 жовтня 2003 р. № 1-в/2003 у справі про внесення змін до статей 29, 50, 78 та інших Конституції України (реєстраційний № 3207-1) (справа № 1-40/2003);
- висновок від 5 листопада 2003 р. № 2-в/2003 у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України (реєстраційний № 4105);
- висновок від 10 грудня 2003 р. № 3-в/2003 у справі про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81 та інших Конституції України (реєстраційний № 4180);
- висновок від 16 березня 2004 р. № 1-в/2004 у справі про законопроект № 4105 з внесеннями до нього поправками;
- висновок від 12 жовтня 2004 р. № 2-в/2004 у справі про законопроект № 4180 із внесеннями до нього поправками;
- висновок від 7 вересня 2005 р. № 1-в / 2005 у справі про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України (реєстраційний № 3207-1) (справа № 1-16 / 2005).

Таким чином, робота з підготовки внесення змін до Конституції України розпочалася уже в наступному після прийняття Конституції України 1997 р., коли було розроблено Концепцію розвитку законодавства України на 1997-2005 рр. і відповідно Орієнтовну програму законопроектних робіт України на цей період. У січні 1998 р. Верховна Рада України уже розглянула два законопроекти про внесення змін до Конституції України, а саме: «Про внесення змін до етапі 46 Конституції України» від 15 січня 1998 р. № 26/98-ВР і «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» від 15 січня 1998 р. № 27/98-ВР. Ці законопроекти парламентом було направлено до Конс-

ітитуційного Суду України на предмет надання ним висновків щодо відповідності проектів Законів України про внесення змін до статей 46 і 98 Конституції України вимогам статей 157 і 158 Основного Закону держави. Зазначу і те, що ці законопроекти були підготовлені опозиційними до тодішнього Президента України і тодішнього уряду народними депутатами України.

Першим на пленарному засіданні Конституційного Суду України був розглянутий проект Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» від 15 січня 1998 р. № 27/98-ВР, що стосувався питання здійснення парламентського контролю Рахунковою палатою України. На основі аналізу законопроекту Конституційний Суд України 25 березня 1999 р. № 1-в/99 (справа № 1-19/99) дав на нього свій висновок.

Суть законопроекту в наступному. Народні депутати України пропонували статтю 98 Конституції України викласти в такій новій редакції: «Вищий парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України.

І повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначаються Законом».¹³

Нагадаю, що у старій редакції Конституції України було зафіксовано норму, за якою передбачалося, що Рахункова палата від імені Верховної Ради здійснює контроль лише за використанням коштів Державного бюджету України.¹ Необхідність внесення запропонованих змін народні депутати обґрунтовували тим, що чинна на той час норма статті 98 Конституції України звужувала повноваження Рахункової палати як органу, що мав би здійснювати парламентський контроль не лише за видатковою, а й за доходною частинами Державного бюджету України, а також за його формуванням.

І гадаю, що пропозиція народних депутатів України була слухною, оскільки при всій повазі до урядів і довірі до них, контроль як за виконанням Держбюджету, так і його формуванням, як його видатками, пік і доходами мав би здійснюватися від імені Верховної Ради України Рахунковою палатою. Тоді, мабуть, щорічно менше виникало б іострих протистоянь між опозицією і парламентською більшістю як мри затвердженні Державного бюджету України, так і внесенні про- шгом року змін до нього. Водночас здійснення парламентського кон- ірошо в обсязі, передбачуваному змінами законопроекту, ліквідувало и можливість для уряду частково приховувати доходну частину Державного бюджету України, на чому особливо акцентували увагу то- ціпші опозиційні до урядів народні депутати України. Цю прогалину іреоа було ліквідувати.



Конституційний Суд України визнав, що положення законопроекту про внесення змін до статті 98 Конституції України у частині, згідно з якою «парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України» і таке доповнення до цієї ж статті, як «повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначаються Законом», відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України.¹⁵ І вони, як зміни і доповнення, могли б бути внесені до Основного Закону України.

Водночас Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає етапі 157 Конституції України, положення законопроекту, згідно з яким парламентський контроль, що його від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, визнавався б як «вищий».¹⁶ Конституційний Суд України дав переконливе обґрунтування такого висновку. Запропоноване законопроектом наділення Рахункової палати новою функцією - здійснення «вищого парламентського контролю» обмежувало б конституційний статус Верховної Ради України.

Конституційний Суд України зазначив, що Верховна Рада України (парламент) за юридичною природою є єдиним органом законодавчої влади в Україні (ст. 75 Конституції). Вона реалізує свої конституційні повноваження, зокрема, і у фінансово-економічній сфері, саме як орган загальної компетенції. Рахункова палата відповідно до Конституції України (ст. 98) і законопроекту про внесення змін до неї є і залишилася б органом спеціальної компетенції. Згідно з Конституцією України здійснення парламентського контролю у межах, визначених Основним Законом України, є виключним правом Верховної Ради України саме як парламенту (п. 33 ч. 1 ст. 85). Тому, - підкреслив Конституційний Суд України, - надання Рахунковій палаті повноважень здійснювати «вищий парламентський контроль», тобто вищий, ніж його здійснює Верховна Рада України, порушить єдність і цілісність вищого за своєю природою парламентського контролю. Це, по-перше.

По-друге, Конституція України покладає саме на Верховну Раду України важливі конституційні повноваження у фінансово-економічній сфері, зокрема, і здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України (пункти 4, 6, 11, 13, 14, 16, 18, 19, 24, 33, 36 ч. 1 ст. 85; пункти 5, 6, 7, 8, 9 ч. 1 і пункти 1, 8 ч. 2 ст. 92 Конституції) як на орган народного представництва. Водночас відповідно до статті 38 Конституції України громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами і, зокрема, і в здійсненні контролю у фінансово-економічній сфері як безпосередньо, так і через обраних до органів державної вла-

ди представників. Слід зазначити й те, що державні фінанси формуються, зокрема, за рахунок коштів громадян як платників податків та зборів. Конституція України фіксує норму, що кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (ч. 1 ст. 67). Тому наявність парламентського контролю у фінансово-економічній сфері, як зазначається у висновку Конституційного Суду України, - це не лише питання права громадян брати участь в його здійсненні, а й певна гарантія охорони їх законних інтересів як платників податків та зборів. А якщо на Рахункову палату як непередсавницький орган, покласти функції «вищого парламентського контролю», то це означало б звуження змісту та обсягу права громадян брати участь в управлінні державними справами (ст. 38), обмеження цього права, що порушує конституційні вимоги (ч. 1 ст. 157).¹⁷

Отже, проект Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» від 15 січня 1998 р. № 27/98-ВР після аналізу потім змісту органом конституційної юрисдикції потребував доопрацювання з урахуванням положень вищезазначеного Висновку Конституційного Суду України.

Другим за рахунком законопроект про внесення змін до Конституції України, який був проаналізований Конституційним Судом України і на який був даний висновок органу конституційної юрисдикції, вважається проект Закону України «Про внесення змін до статті 46 Конституції України» від 15 січня 1998 р. № 26/98-ВР. Конституційний Суд України 2 червня 1999 р. № 2-в/99 (справа № 1-20/99) розглянув на предмет надання висновку щодо відповідності змісту проекту про внесення змін до статті 46 Основного Закону державні вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Внесення змін до статті 46 Конституції України стосувалося гарантій прав і свобод громадян України.

Як свідчить аналіз законопроекту, народні депутати пропонували доповнити першу статтю 46 Конституції України доповненнями, що громадяни мають право на соціальний захист у старості «при умові, що пенсії жінками віку не вище 55 років, а чоловіками - не вище 60 років». Вони пропонували першу частину статті 46 Конституції України викласти у такій новій редакції: «Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості при умові, що пенсії жінками віку не вище 55 років, а чоловіками - не вище 60 років та в інших випадках, передбачених законом».¹⁸

Що спонукало народних депутатів подати цей законопроект? Таку дію вони обґрунтовували потребою підсилення гарантій існую-

чих прав та свобод громадян України. На думку народних депутатів, положення частини третьої статті 22 Конституції України, яке передбачає, що «при прийнятті нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод», не в повному обсязі гарантує непорушність цих прав та свобод. Як приклад вони посилалися на проект Закону України, внесений у 1997 році Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України, в якому пропонувалося підвищити вік виходу на пенсію для жінок з 55 до 60 років, а для чоловіків - з 60 до 65 років.²⁰ Наміри народних депутатів України щодо внесення змін до частини першої статті 46 Конституції України були спрямовані на захист прав громадян. Проте їхні пропонувані зміни, як зазначив Конституційний Суд України у мотивувальній частині свого висновку, по суті обмежували б право громадян на соціальний захист у старості, оскільки за своїм буквальним смислом фактично позбавляли б (очевидно, всупереч намірам самих авторів законопроекту) права на соціальний захист жінок старших (вище) 55 років і чоловіків старших (вище) 60 років, що суперечить вимогам статті 157 Конституції України. Тому Конституційним Судом України у своєму висновку визнав проект Закону України «Про внесення змін до статті 46 Конституції України» таким, що не відповідав вимогам статті 157 Основного Закону України, оскільки пропонувані в ньому зміни в разі їх ухвалення Верховною Радою України обмежували б право громадян на соціальний захист у старості та могли б призвести до зниження гарантій непорушності інших прав і свобод людини і громадянина.²¹ Отже, наміри народних депутатів України були гуманними, проте пропонувані ними зміни не до кінця продуманими і чітко сформульованими та як наслідок - негативний висновок Конституційного Суду України.

Наступним законопроектом про внесення змін до Основного Закону України був проект Закону України від 1 липня 1999 року про внесення змін до статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України. Цей законопроект передбачив внесення змін не до окремих, а до низки статей Конституції України. Його розробили опозиційні до тодішнього Президента України народні депутати України, які відповідно до статті 93 Основного Закону України використали своє право законодавчої ініціативи.²²

Парламент України у формі Постанови Верховної Ради України від 16 липня 1999 року № 990-XIV звернувся до Конституційного Суду України про надання ним висновку щодо відповідності даного законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Конституційний Суд України на своєму пленарному засіданні 14 березня 2001 року розглянув справу за зверненням парламенту про надання

ним висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)» конституційним вимогам. У своєму висновку Конституційний Суд України виставив цей законопроект таким, що він відповідав статті 158 Конституції України, частково відповідав і частково не відповідав вимогам статті 157 Конституції України, а в частині запропонованих змін він припинив конституційне провадження.²³

Законопроект про внесення змін до Конституції від 1 липня 1999 р. пропонував внести зміни і доповнення як видно, до десяти статей (84, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151) та пункту 6 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України. Ці зміни стосувалися питань порядку голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної ради України, здійснення парламентського контролю комітетами Верховної Ради України, визначення законами організації і порядку діяльності органів Верховної Ради України, засад і законодавчої діяльності та основних вимог до закону, статусу, організації і порядку діяльності Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, надання права законодавчої ініціативи Верховному Суду України, процедури застосування Президентом України вето щодо законів, прийнятих парламентом, надання Конституційним судом України також висновків у випадках, передбачених Конституцією, офіційного тлумачення Конституційним Судом України законів України тощо.²⁴

Аналіз висновку Конституційного Суду України щодо положень і положень до законопроекту про внесення змін до Конституції України свідчить, що лише частина із запропонованих змін відповідала конституційним вимогам, інша частина - не відповідала їм, а з частини запропонованих змін було припинено конституційне провадження з причинних суперечливості та неузгодженості,"

(початку розглянемо запропоновані зміни до Конституції України, які за висновком Конституційного Суду України відповідали конституційним вимогам. Так, законопроект пропонував внести зміни до пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України, щоб у сфері виключної регламентації законами України додатково віднести організацію і порядок діяльності органів Верховної Ради України; засади законодавчої діяльності та основні вимоги до Закону, статус, організацію і порядок діяльності Рахункової палати та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Водночас законопроект фіксував доповнення до цієї самої статті частиною другою про те, що Верховна Рада України приймає закони також і інших питань, крім зазначених у 92 статті, які потребують законо-

давчого врегулювання,²⁶ але в межах повноважень, передбачених Конституцією України.

Законопроект передбачав доповнення до статей 147 і 150 Конституції України, які узагальнювали закріплені в Конституції України повноваження Конституційного Суду України і правові форми їх реалізації, а саме: Конституційний Суд України крім вирішення питань про відповідність правових актів Конституції України та здійснення її офіційного тлумачення мав би надавати також «висновки» у випадках, передбачених Конституцією України, та ухвалювати крім рішень і «висновки», які мали б бути обов'язковими до виконання на території України і не могли б бути оскаржені.²⁷

До статті 150 Конституції України законопроект передбачав збільшити кількість народних депутатів України із сорока п'яти до п'ятдесяти, які мали б право звернутися до Конституційного Суду України з питань конституційності відповідних правових актів та офіційного тлумачення Конституції України.

Вищезазначені пропонувані зміни Конституційний Суд України визнав такими, що відповідали статті 158, а також вимогам статті 157 Конституції України. Він погодився з тим, щоб до пункту 21 статті 92 Основного Закону внести зміни в такій редакції: виключно законами України визначаються «організація і порядок діяльності Верховної Ради України, її органів; статус народних депутатів України; засади законодавчої діяльності та основні вимоги до закону; статус, організація і порядок діяльності Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»; доповнити статтю 92 четвертою частиною положень: «Верховна Рада України приймає закони з інших питань у межах своїх повноважень»; доповнити частину другу статті 147 Конституції України, згідно з якою Конституційний Суд України надає також і «висновки у випадках, передбачених Конституцією» та частини другої статті 150 Конституції України, за якою «з питань, передбачених цією статтею, Конституційний Суд України ухвалює рішення та висновки, які є обов'язками до виконання на території України і не можуть бути оскаржені»; внести зміни до пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України, за якою питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) правових актів та офіційного тлумачення Конституції України розглядаються за зверненнями, зокрема, не менш як п'ятдесяти народних депутатів.²⁸

Водночас низка запропонованих положень, передбачених законопроектом, не відповідала конституційним вимогам. Зокрема законопроект пропонував змінити положення частини третьої статті 84 Конституції України щодо голосування народних депутатів України на пленарних засіданнях парламенту. Чинною Конституцією України

передбачено, що голосування на засіданнях Верховної Ради України народний депутат здійснює особисто.²⁹ Законопроект пропонував положення про особисте голосування народних депутатів України із Конституції України вилучити і щоб порядок голосування встановлювався законом про регламент Верховної Ради України. Запропонована зміна не відповідала конституційним вимогам, оскільки її запровадження привело б до обмеження, зокрема, права громадян України орати участь в управлінні державними справами, яке вони реалізують також і через особисте голосування у парламенті народних депутатів України як їхніх представників, а також здійснюють через особисте голосування народних депутатів України народне волевиявлення. Такий підхід вів би до скасування конституційних гарантій прав громадян та їх можливого закріплення на рівні закону, зокрема, закону про регламент Верховної Ради України, а не Конституції України, що обмежувало б окремі права людини і громадянина та знижувало б рівень гарантій.¹⁰

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 7 липня 1998 р. № І 1-/98 у справі щодо офіційного тлумачення частини другої і третьої статті 84 та частини другої і четвертої статті 94 Конституції України визначив саме таку свою правову позицію з питання особистого голосування народних депутатів України на засіданнях парламенту.¹

Він визнав частину третьої статті 84 Конституції України, за якою передбачалося вилучення положення щодо здійснення народним депутатом України голосування на засіданнях Верховної Ради України ні-помсто і заміна його положенням про те, що порядок голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України встановлюється законом про регламент Верховної Ради України, такою, що не відповідала вимогам частини першої статті 157 Конституції України, тобто помежувала права і свободу людини і громадянина/

Законопроект про внесення змін до Конституції України передбачав доповнення пункту 3 частини першої статті 85 Основного Закону держави положенням, за яким за Верховною Радою України мало б ікріплюватися повноваження офіційного тлумачення законів України і вилучалося таке повноваження із повноважень Конституційного ('уду України, (ч. 2 ст. 147 і п. 2 ст. 150 Конституції)/³

Водночас у статті 150 законопроекту пропонувалося викласти на і іуііп повноваження Конституційного Суду України у такій редакції. «До Конституційного Суду України належить: 1) вирішення питань **про** іидмовідність Конституції України (конституційність) законів України, правових актів Президента України та Верховної Ради Ук**риши**, а також нормативно-правових актів Кабінету Міністрів Украї-

ни та Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) офіційне тлумачення Конституції України».⁴

Після фіксації цих повноважень Конституційного Суду України законопроект пропонував помістити положення про суб'єктів звернення до Конституційного Суду України з цих питань, тобто як для розгляду та вирішення питань про конституційність нормативно-правових актів вищезазначених державних органів, так і для офіційного тлумачення Конституції України. Такими суб'єктами як за чинною на той час Конституцією, так і за законопроектом є Президент України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, за Конституцією України - не менше ніж 45 народних депутатів України, а за законопроектом - не менше ніж 50 народних депутатів України і Верховної Ради України.

Проте головна відмінність між положеннями Конституції і законопроекту про суб'єктів звернення до Конституційного Суду України полягала в тому, що за чинною Конституцією таке положення розміщено зразу ж після першого повноваження Конституційного Суду України про вирішення ним питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України, інших нормативно-правових актів. З цього випливало, що зазначені суб'єкти (Президент України, народні депутати України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим) могли звертатися до Конституційного Суду України лише з питань щодо відповідності Конституції України законів України та інших нормативно-правових актів (ч. 1. ст. 150 Конституції).³ І таке розміщення положення про суб'єкти звернення до Конституційного Суду України не передбачало обмеження прав людини.

Перенесення положення про перелік суб'єктів звернення до Конституційного Суду України після другого його повноваження - офіційно тлумачити Конституцію України - звузило б коло суб'єктів, які мали б право звернутися до Конституційного Суду України з питання офіційного тлумачення Конституції України. Це означало б, що до Конституційного Суду України могли б звернутися з питань офіційного тлумачення Основного Закону держави лише Президент України, Верховна Рада України, не менше ніж 50 народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим і були б позбавлені такого права інші суб'єкти - людина і громадянин. Отже, внесення таких змін вело б до обмеження прав людини і громадянина, оскільки відповідно до статей 41 і 43 Закону України

«Про Конституційний Суд України» суб'єктами звернення до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції України і законів України крім вищезазначених суб'єктів є також і громадяни України, іноземці та особи без громадянства/⁶ Вони в законопроекті не передбачені і позбавлялися б такого права.

Виходячи з цього, у своєму висновку Конституційний Суд України логічно зазначив, що вилучення із статей 147 і 150 Конституції України повноважень Конституційного Суду України офіційного тлумачення законів України та перенесення переліку суб'єктів звернення з частини першої статті 150 до частини другої цієї статті, як це пропонується в законопроекті, призведе до скасування існуючого права громадян звертатися до Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення Конституції і законів України/⁷ Тому Конституційний Суд України визнав запропоновані законопроектом іміни щодо надання Верховній Раді України повноважень офіційно тлумачити закони України (п. 3 ч. 1 ст. 85) і позбавлення цього повноваження Конституційного Суду України (ч. 2 ст. 147 і ч. 2 ст. 150) іл виключення можливості безпосереднього звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб до Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення Конституції України і законів України з метою захисту своїх прав як такими, що не відповідали вимогам частини першої статті 157 Конституції України,³⁸ тобто введення запропонованих змін вело б до обмеження прав людини і громадянина.

Не відповідала конституційним вимогам і пропозиція законопроект доповнити статтю 89 Конституції України положенням про те, що комітети Верховної Ради України здійснюють парламентський контроль у межах та в порядку, встановлених законами України».⁹ Чому ^пропоноване положення не відповідало конституційним вимогам? І Передусім зазначу, що Конституція в старій редакції визначала статус, функціональне призначення комітетів парламенту, їх повноваження: вони здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України.⁴⁰ Як випливає з аналізу, Основний Закон України не наділив комітети парламенту правом здійснення будь-яких інших повноважень від імені Верховної Ради України. А народні депутати України в іпкоіюпроекті пропонували наділити комітети Верховної Ради України парламентським контролем.

Проте парламентський контроль за Конституцією України в старій редакції могла здійснювати лише сама Верховна Рада України, що передбачено пунктом 33 частини першої статті 85 Основного Закону України. У статті фіксувалося положення про те, що до повноважень

Верховної Ради України належить» 33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією».⁴¹

Відповідно до Конституції України парламентський контроль містить: контроль за виконанням Державного бюджету України (п. 4 ч. 1 ст. 85), контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 13 ч. 1 ст. 85), контроль за використанням позик, одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, що не передбачені Державним бюджетом України (п. 14 ч. 1 ст. 85), надання парламентом згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією України (п. 15 ч. 1 ст. 85) тощо.⁴² Парламентський контроль за використанням коштів Державного бюджету від імені Верховної Ради України здійснювала і здійснює Рахункова палата (ст. 98), а з питань за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина - Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 101).⁴³

Зазначу й те, що Верховна Рада України є представницьким органом українського народу. Звідси випливає, що парламентський контроль, виступає формою реалізації громадянами опосередковано їхніх конституційних прав, зокрема, на здійснення влади через органи державної влади в даному випадку через парламент (ст. 5), на участь в управлінні державними справами (ст. 38), на здійснення свого волевиявлення через вибори (ст. 69) тощо.⁴⁴

І Ірпішягтя пропозиції народних депутатів України про те, щоб парламентський контроль здійснювався б комітетами Верховної Ради України у межах та в порядку, встановлених законами України (ч. 2 ст. 89 законопроекту), суперечило б чинній конституційній нормі, за якою межі здійснення парламентського контролю визначаються Конституцією України (п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції), а не законами. Здійснення парламентського контролю, як слушно зазначив Конституційний Суд України, це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо або опосередковано через визначені Конституцією України державні органи. А комітети Верховної Ради України не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Ці комітети беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України.⁴⁵

Водночас з цим внесення пропонованих змін до Конституції України вплинули б на звуження змісту та обсягу прав громадян на здійснення влади через парламент та свого волевиявлення через вибори, в управлінні державними справами, призвело б до зниження рівня їх гарантованості, а в кінчому рахунку і до їх обмеження, що є порушенням конституційних вимог (ч. 1 ст. 157 Конституції). Тому

Конституційний Суд України визнав внесення таких змін до Конституції України неприйнятним.⁴⁶

У частині пропонування змін, з огляду на їх суперечливість між собою та неузгодженість з положеннями Конституції України, відсутністю системного підходу в оцінці змін до Основного Закону України і а чинних його положень Конституційний Суд України припинив конституційне провадження. Це стосувалося пропонування змін до статті 93, де народні депутати України поставили свої підписи під назвою законопроекту щодо змін до Конституції України, який не включав змін до цієї самої статті; статті 94 (частини 2, 4, 5, 6) і пункту Ю частини першої статті 106, де пропонується процедура підписання Президентом України законів та накладення вето на них суперечила чинним конституційним нормам; статті 150 (п. 1 ч. 1), де пропонувалися положення про вирішення Конституційним Судом України спірних питань щодо відповідності нормативно-правових актів Конституції України, які не узгоджувалися з чинними конституційними нормами; статті 151 (ч. 3), де пропонується доповнення щодо процедури внесення змін до Конституції України також не узгоджувалися з її чинними нормами.⁴⁷

Роблячи загальний висновок щодо цього проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», зазначу, що він потребує серйозного і кваліфікованого доопрацювання.

З огляду на загострення суперечностей між тодішніми Президентом України і Верховною Радою України, необхідність подолання розриву і конфронтації між різними політичними силами, органами законодавчої і виконавчої влади та з метою з'ясування позиції громадян України щодо деяких актуальних питань функціонування Верховної Ради України 16 квітня 2000 р. був проведений всеукраїнський референдум за народною ініціативою, яким пропонувалося внести зміни до Конституції України. На референдумі з'ясувалися бажання громадян України щодо доповнення Конституції України положеннями про дострокове припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України у разі, якщо вона протягом одного місяця не зможе сформувати постійно діючу парламентську більшість (ст. 90), про вилучення з Конституції України норми, що народні депутати України не можуть бути без згоди парламенту притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані (ст. 80), про зменшення складу Верховної Ради України з 450 до 300 народних депутатів (ст. 76), про необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, де одна із палат представляла б інтереси регіонів країни. За ці пропозиції громадяни України проголосували схвально: було по-

дано залежно від пропозиції 81, 68-89, 91 відсоток голосів громадян України від тих, хто взяв участь у референдумі.⁴⁸ Отже, результати референдуму засвідчували про повну підтримку винесених на нього питань та ймовірний, на думку академіка НАН України В. М. Литвина, перерозподіл державної влади, концентрація ключових владних повноважень довкола інституту президентства, зростання впливу регіонів на процес державного управління.⁴⁹

Виходячи з підсумків референдуму Президент України подав до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою». Водночас частина народних депутатів розробили альтернативний законопроект «Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року». Обидва законопроекти за зверненням Верховної Ради України розглядалися Конституційним Судом України на предмет надання ним висновку щодо відповідності законопроектів вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Аналіз законопроектів свідчить, що вони пропонували різні підходи до виконання рішень референдуму. Президентський законопроект передбачав внесення відповідно до результатів референдуму змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України старої редакції, що посилювало би вплив глави держави на Верховну Раду України.⁵⁰ Парламентський законопроект орієнтував на зміну форми державного правління в Україні. Поряд із змінами, що збігалися із вищезазначеними змінами президентського законопроекту статей 76, 80, 90, 106 Конституції України, парламентський законопроект передбачав внесення змін і доповнень також до статей 75, 76, 79, 80, 84, 85, 93, 94, 96, 97, 98, 109, 111, 113, 114, 115, 116, 122, 150 та інших Основного Закону України, пов'язаних із запровадженням в Україні двопалатного парламенту, перерозподілом повноважень між Верховною Радою України і Президентом України та зміною статусу Кабінету Міністрів України/¹

На думку народних депутатів України, внесення таких змін до Конституції України було зумовлено не тільки результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р., а й необхідністю подальшого вдосконалення Конституції України, її адаптації до правових основ європейської демократії. Міркування народних депутатів України, на мою думку, заслуговували на схвалення.

Пропозиції президентського і парламентського законопроектів щодо внесення змін до статей 90 і 106 Конституції України збігалися. Статтю 90 пропонувалося доповнити частиною п'ятою такого змісту: «Президент України може також достроково припинити повноважен-

ни Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу депутатську більшість або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України». У статті 106 пропонувалося пункт 8 частини першої чинної конституційної норми: «Президент України припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися» доповнити словами: «та в інших випадках, передбачених Конституцією України»,⁵² що в даному випадку малося на увазі вищезазначене доповнення до статті 90 Основного Закону України. Гадаю, що такі доповнення сприяли б певній консолідації народних депутатів України. Конституційний Суд України визнав, що запропоновані обома законопроектами зміни до статті 90 та пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України відповідали конституційним вимогам.

Щодо інших пропозицій обох законопроектів, то Конституційний Суд України оцінив їх по-різному. Запропоновані Президентом України зміни до статті 76 - зменшити склад Верховної Ради України з 450 до 300 народних депутатів України, а частину третьої статті 80 - «Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи арештовані» - виключити Конституційний Суд України визнав такими, що відповідали вимогам статей 157 і 158 Конституції України.³³ Інші доповнення, запропоновані народними депутатами України до німки статей, були визнані такими, що не відповідали конституційним вимогам або по них було припинено провадження. Так, Конституційний Суд України визнав зміни до статті 80 Основного Закону України, викладені в редакції парламентського законопроекту «Паротій депутати і сенатори України не можуть бути без згоди Верховною (уду України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані» як такі, що не відповідали вимогам статті 157 Конституції України, оскільки передбачали обмеження прав і свобод громадянина.⁵⁴ Крім цього Конституційний Суд України припинив провадження в частині, що стосувалися запропонованих парламентським законопроектом змін до статей 75, 76, 79, частин першої і другої статті 80, статей 84, 85, 88, 93, 94, 96, 97, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 122, 126, 128, 131, 150 Конституції України та пунктів її статтями 82.1; 84.1; 101.1; 101.2; 101.3; 101.4; 101.5; 101.6; 101.7; 101.8; 101.9; 101.10; 101.11; 101.12; 101.13; 101.14; 101.15; 101.16. Він мотивував це відсутністю комплексних змін та відсутністю системного підходу до їх внесення.³⁵

Отже, виходячи із політичної ситуації, що склалася, з потреби внесення комплексних змін до Конституції України, Президент України 29 травня 2000 р. видав указ, яким передбачив створення конституційної комісії з розробки пакета відповідних змін до Основного Закону України. Конституційна комісія мала визначитися з принципами та порядком формування двопалатного парламенту, оптимальним визначенням поняття «постійно діюча парламентська більшість», з переглядом змісту депутатського імунітету, кількістю членів парламенту, розв'язати деякі інші важливі питання.

У зв'язку з частими виходами деяких народних депутатів України, обраних за партійними списками, зі складу однієї фракції і переходом до іншої, частина народних депутатів України 1 грудня 2000 р. подала до парламенту законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 6254). У ньому передбачалося доповнити статтю 81 положенням, що у разі виходу народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії, блоку політичних партій, зі складу фракції даної партії, блоку партій, його повноваження припиняються достроково на підставі закону. Конституційний Суд України дане положення законопроекту в своєму висновку від 4 липня 2001 року визнав таким, що відповідає конституційним вимогам³⁶.

Положення вищезазначених парламентських законопроектів про внесення змін до Основного Закону України з урахуванням висновків Конституційного (Уду України були використані у новому законопроекті «Про внесення змін і доповнень до Конституції України», поданому народними депутатами України до парламенту 23 лютого 2001 р. (реєстр. № 7091). Крім положень попередніх законопроектів тут передбачалася низка нових пропозицій: утворення парламентської (депутатської) більшості і формування нею складу уряду (ст. 82); розширення повноважень Верховної Ради України щодо призначення на посаду і звільнення з посади Прем'єр-міністра України, Генерального прокурора України, затвердження нею персонального складу уряду, деяких керівників центральних органів виконавчої влади (ст. 85); пропорційне обрання керівників органів парламенту відповідно до представництва в ньому політичних сил (нова стаття 89'); зменшення кількості народних депутатів з трьох четвертих до двох третіх від конституційного складу парламенту, які могли б прийняти рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (ст. 111); у разі дострокового припинення повноважень Президента України покладання виконання його обов'язків не на Прем'єр-міністра України, а на Голову Верховної Ради України (ст. 112); відповідальність уряду уже перед парламентом (ст. 113) та складання своїх повноважень перед новообраною Верховною Радою України (ст. 115); роз-

підняття повноважень уряду у вирішенні кадрових питань в органах виконавчої влади (статті 116, 118) тощо.³⁷

Даний законопроект був поданий до Конституційного Суду України. Народні депутати України зумовлювали прийняття зазначених статті і доповнень до Основного Закону України необхідністю більш чіткого розподілу обов'язків гілок влади», посилення взаємозв'язку і взаємної відповідальності Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України, а також звільнення Президента України від виконання певних обов'язків, які, на їх думку, були «причиною зайвих напружень у відносинах між гілками влади».⁸

Своє ставлення щодо зазначених пропозицій народних депутатів висловили тодішній Президент України і Кабінет Міністрів України у листах до Конституційного Суду України. Президент України зазначив, що більшість положень парламентського законопроекту, на його думку, не відповідає вимогам статті 157 Конституції України. Кабінет Міністрів України в запропонованих законопроектом змінах і доповненнях бачив в основному надання парламенту і уряду повноважень, які за Конституцією України здійснює Президент України, і що це може призвести до розбалансування передбаченого Конституцією України механізму рівноваги між органами законодавчої, виконавчої і судової влади.³

Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення парламентського законопроекту відповідали вимогам Конституції України крім одного доповнення, що комітети Верховної Ради України ілюструють «здійснюють контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами», за яким було припинено конституційне провадження.⁶⁰

Але цей законопроект на пленарне засідання Верховної Ради України не виносився. Процес політичної реформи в Україні шляхом внесення змін до Конституції України сповільнився. Політичні сили й народні депутати України свою увагу сконцентрували на чергових виборах до Верховної Ради України, які мали відбутися в березні 2002 р.

Після чергових виборів до Верховної Ради України в 2002 р. народні депутати України нового, четвертого скликання, які стояли на позиції внесення змін до Конституції України, на мою думку, не виявили необхідної активності щодо проведення політичної реформи через внесення змін до Конституції України відповідно до запропонованого 23 лютого 2001 р. законопроекту «Про внесення змін до конституції України» (реєстр. № 7091).

Тим часом ініціативу перехопив тодішній Президент України І. Д. Кучма та його прибічники у Верховній Раді України. У день

значення 11-ї річниці Незалежності України 24 серпня 2002 р. зверненні до українського народу він наголосив, що для сталого та іамічного розвитку України необхідні рішучі зміни в її політичній темі. Він обґрунтував потребу для дальшого розвитку країни - педід від президентсько-парламентської республіки, яка на поперед-»му етапі її розвитку була, на його думку, єдиною формою державо правління, до іншої політичної системи ппрлментсько-президтської республіки, що сприяло б створенню механізму узгодженої юти уряду і парламентської більшості, яка формувала б коаліційний д і відповідала за його діяльність. Із запровадженням такої моделі •жавного правління, на його думку, посилилася б роль партій та уктур громадянського суспільства. Він звернувся до Верховної Ради заіни утворити парламентську більшість, яка сформувала би уряд, і [и разом реалізовували свою економічну політику і відповідали за перед народом. Однак така практика мала бути закріплена копсти-тійно, тобто через внесення змін до Основною Закону України. Він ропонував прискорити процес політичної реформи ""

Для опрацювання проекту реформи були створені спочатку 11 ре-гентом України, а згодом і Верховною Радою України комісії Прорізні підходи і різне бачення владою та опозицією проведення ре-зми не дали позитивних результатів. Президент України вважав, час для успішної роботи з питань політичної реформи оуло втра-ю. Тому за його словами він «вирішив випссіи ооіоіюрепня рефор-з кола протистояння полярних політтичних син»'' Він підготував здав до Верховної Ради України свій проєкт Закону України «Про ісення змін до Конституції України». Водночас він питав указ Пре-зента України від 6 березня 2003 р. про винесення пі.ою закопо-)екту на всенародне обговорення, яке проводилося проієюм двох яців (березень-травень 2003 р.).^М

Зазначу, що тодішні опозиційні фракції у Верчовппі Ралі України сприйняли таке рішення Президента України і пр<ли и ння оогово-шя президентського законопроекту ними оцінювали» ч неї аі іівпо.

Проте обговорення законопроекту відбулося, ('іаіюм на д> іравня)3 р. в його обговоренні взяло участь понад () млн іромлд.чп Украї-

Вони висловили свої думки в публічних лівкуимч, вів і у 11 а х у ;сі та зверненнях до спеціальної робочої групи з мім,ті. реформи іітичної системи, до владних структур. Всенародне ооюворспня юнопроєкту стало свого роду його громад.яївьким д<мшранюваи-ві, його колективним удосконаленням. Лише до Мши Гері і ва юстп-України надійшло близько 6,5 тис. пропозицій віт опили як W> шс. ісників обговорення. З розумінням поставилося л<» укаіу Презп-тта України щодо обговорення законопроекту пре» вів (. имд іміи до

Конституції України наукове і освітянське середовище. Воно взяло чи не найбільшу участь в обговоренні законопроекту. Дискусії щодо політичної реформи тут відбулися в майже 13 тис. колективах. А всього по Україні учасниками обговорень було запропоновано майже 40 тис. доповнень до законопроекту.

Водночас зазначу, що обговорення засвідчило неоднозначне ставлення учасників обговорень до положень законопроекту - як від абсолютного відкидання, заперечення, несприйняття, так і до абсолютного схвалення. Зокрема, підтримали законопроект понад 4 млн 800 тис. людей, підтримали із зауваженнями - близько 4 млн, а висловилися проти - близько 480 тис. громадян України.⁶⁴ Вони виступали за втілення в конституційних нормах ідеї вдосконалення взаємовідносин і збалансованості повноважень органів влади, вирішення актуальних питань взаємодії уряду і парламенту, їх спільної відповідальності за стан справ у суспільстві і державі, відкритості і прозорості влади тощо. Популярними виявилися такі пропозиції президентського законопроекту, як-от: а) формування Кабінету Міністрів України та висунення кандидатури на пост Прем'єр-міністра створеною парламентською більшістю; б) надання Президентові України права розпускати Верховну Раду України у випадку, якщо протягом устаненого часу народні депутати України будуть неспроможні створити парламентську більшість, сформувати уряд та ухвалити бюджет України. Водночас значна частина громадян України не сприйняла положення законопроекту та ухвалення в Україні двопалатного парламенту та ухвалення законів на референдумах тощо.

Ці висновки підтверджувалися результатами соціологічних досліджень, що проводилися різними соціологічними службами. Так, соціологічні опитування (травень 2003 р.) засвідчили, що процедура, за якою парламентська більшість мала пропонувати кандидатуру Прем'єр-міністра Президенту України, підтримувало 37-41 відсоток респондентів, а не підтримувало - 18-25 відсотків, ідею призначення парламентом міністрів підтримувало 37-43 відсотки, а не підтримувало - 20-24 відсотки, ідею створення двопалатного парламенту підтримувало 30-35 відсотків, а не підтримувало - 28-33 відсотки.⁶⁵

Підсумовуючою в обговоренні законопроекту стала науково-практична конференція «Конституційний устрій держави», організована Міністерством науки і освіти України та Міністерством юстиції України 8 травня 2003 р. В її роботі взяли участь відомі вчені - правознавці, практики, серед яких Ю. Шемшученко, В. Погорілко, М. Козюбра, М. Костицький, Ю. Тодика, О. Копиленко, В. Журавський, А. Заєць та ін. Учасники конференції, схвалюючи загалом певні ідеї,

закладені в законопроекті, відзначили, що баї аго з них потребує істотного доопрацювання із залученням відповідних професійних сил - як політиків, так і вчених. Таким чином положення законопроекту проходили, можна сказати, політичну та фахову апробацію.⁶⁶

З урахуванням результатів всенародного обговорення законопроекту та даних соціологічного опитування Президентом України було підготовлено оновлений (заключний) проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України». 19 червня 2003 р. цей законопроект був поданий до парламенту (реєстр. № 3207).⁶⁷ У Верховній Раді України його підтримували народні депутати тодішньої пропрезидентської парламентської більшості. Вони вважали, що президентський законопроект має стати тим єдиним законопроектом, який може бути схвалений Верховною Радою України. За словами керівника опозиційної фракції Соціалістичної партії України О. О. Мороза парламентська більшість пробувала «протягнути цей проект через парламент як єдиний варіант політичної реформи».⁶⁸

Розкриємо суть президентських законопроектів про внесення змін до Конституції України.

II. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ЗАКОНОПРОЕКТІВ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ОСНОВНОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ

Потреба проведення реформи політичної системи України, як уже зазначалося, виникла ще раніше - у другій половині 1990-х років. За зміну форми державного правління, а саме за перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки виступили тодішні опозиційні до попереднього Президента України Л. Д. Кучми політичні сили. Вони вимагали розширення повноважень Верховної Ради України. Окремі аспекти політичної реформи, що стосувалися також законодавчої гілки влади (про дострокове припинення Президентом повноважень Верховної Ради України, зменшення її складу, формування двопалатної!) парламенту, обмеження депутатської недоторканності), були винесені на всеукраїнський референдум у квітні 2000 р.

Розвиток українського суспільства, процес його демократизації потребували і потребують заміни існуючої моделі влади, оскільки нинішня система влади та механізм її функціонування недосконалі.

Зокрема, це виявляється в розбалансованості влади, в тому, що гілки влади не несуть відповідальності перед народом. Світовий досвід свідчить, що парламентсько-президентська форма правління є демократичнішою, ніж президентсько-парламентська, адже передбачає призначення і звільнення Прем'єр-міністра та уряду парламентом, тобто представницьким органом як мінімум абсолютною більшістю депутатів від його конституційного складу, а не лише президентом одноособово.

Отже, сама ідея проведення політичної реформи в Україні була і є на часі. Тому ініціатива тодішнього Президента України Л. Д. Кучми про прискорення підготовки проведення такої реформи, що була викладена в першому від 6 березня і оновленому від 19 червня 2003 р. президентських законопроектів про внесення змін до Конституції України, заслуговувала схвалення. Вона дала новий поштовх для обговорення змін до Конституції України, з'ясування позицій, намірів різних політичних сил щодо них, роз'яснення змісту цих змін, поглибленого вивчення положень Конституції України і порівняння з положеннями пропонованих змін до неї, для розгортання дискусій тощо. Хоча мета тодішнього Президента України щодо прискорення проведення політичної реформи була зрозуміла: забезпечити собі через внесення змін до Конституції України надійну підтримку у Верховній Раді України.

Водночас слід було чітко визначитися зі змістом політичної реформи в Україні, з її метою, адже різні політичні сили і влада в той час в це поняття вкладали неоднаковий, нетотожний зміст, про що свідчили парламентські слухання, меморандум тодішньої опозиції щодо політичної реформи, виступи в пресі, по телебаченню та радіо. Отже, потрібно було провести «круглий стіл» різних політичних сил і Президента України, про що він сам сказав на засіданні Верховної Ради 15 квітня 2003 р.,¹ зробивши крок до взаємопорозуміння з опозицією. За «круглим столом» варто було чіткіше визначитися щодо понятійного апарату, розуміння політичної реформи, знайти спільний знаменник для всіх учасників «круглого столу» і відповідно до цього, йдучи на компроміс, діяти в напрямі підготовки проведення реформи політичної системи в Україні. І така зустріч відбулася. Вона засвідчила, за словами тодішнього Президента України, що коли є добра воля до діалогу, тоді «національний консенсус може стати реальним явищем у нашій політичній практиці» \

А реформа політичної системи мала і має здійснюватися таким чином, щоб усі гілки влади стали сильними і відповідальними перед народом, щоб забезпечувалася стабільність у діяльності державних інститутів, що в кінцевому підсумку має позитивно вплинути на