

ОНОВЛЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Підписання Універсалу було спробою загальнонаціонального компромісу. Однак вона не реалізувалася. Парламентська більшість (так звана «антикризова коаліція») прагнула монополізації влади, що зрештою призвело до дострокових виборів.

Але попри всю гостроту передвиборної боротьби 2007 р., вона не посила такого драматичного характеру, як вибори 2004 і 2006 рр. (включаючи проголошені гасла). Не виключено, що основним уроком політичної кризи може стати розуміння політиками неможливості монополізації влади однією політичною силою і необхідність поваги до опозиції, незалежно від конфігурації парламентської більшості.

В результаті дострокових виборів Україна втретє склала тест на демократичність. Це оцінено міжнародним співтовариством. Але воно, як і українське суспільство, чекає на формування стабільного і ефективного уряду. Затягування з формуванням парламентської коаліції та уряду дискредитує українських політиків.

Дострокові вибори засвідчили структурування українського парламенту. На зміну 13-14 фракціям, як це було раніше, вдруге поспіль обирається парламент з 5 фракціями. Наступним кроком має стати ідеологічна (програмова) структурування.

Партійна структурація парламенту стала наслідком запровадження спочатку змішаної, а потім і пропорційної системи виборів. Тому попри її очевидні недоліки, варто говорити не про повернення до мажоритарної системи, а про вдосконалення пропорційної системи (запровадження регіональних, а можливо, і відкритих списків).

Перед нижнім парламентом стоїть завдання внесення конституційних змін. Поспішне прийняття недосконалої реформи 8 грудня 2004 року, між другим та третім туром президентських виборів, стало своєрідним компромісом між Віктором Ющенком та його супротивниками, але обмежувало владу майбутнього президента. В результаті, замість створення більш демократичних правил гри, про необхідність яких протягом багатьох років говорили всі противники авторитаризму, було закладено міну уповільненої дії в протистоянні гілок влади.

Необхідно наголосити на термінології щодо того, яку систему отримала Україна. «Проковтнутий» масовою свідомістю вислів «парламентсько-президентська республіка» був нав'язаний ще Кучмою і Медведчуком з певною метою: применшити роль майбутнього президента, незалежно від того, хто ним стане. Насправді, в політологічній науці цей термін практично не вживається. Ми маємо один з варіантів «змішаної системи», а саме «президентсько-прем'єрську модель», тобто, як кажуть у Франції, це «двоглова влада» - президент і прем'єр - оскільки йдеться про два центри сили.

Але українська практика показала, що потрібно додатково прописати конституційні положення, щоб зняти різночитання.

Показова ситуація, що виникла навколо принципового питання, чи може президент не погодитися з кандидатурою прем'єра, запропонованою парламентською більшістю. Нагадаємо, що в таких різних моделях як у Німеччині, Великобританії (парламентська модель), Франція (президентсько-прем'єрська) саме глава держави вносить кандидатуру прем'єра. Звичайно, вона потребує схвалення у парламенті, а отже, має враховувати реальну більшість, що її підтримає. Однак в умовах патової рівноваги у парламенті цей момент дозволяє зіграти главі держави ту роль гаранта і арбітра, котру йому відводить Конституція.

Цілий ряд положень потребує навіть не уточнень, а принципових змін.

Доцільно розглянути питання запровадження конструктивного вотуму недовіри кабінету міністрів, який передбачає висловлення недовіри діючому уряду і його відставку за ініціативою парламенту лише шляхом обрання нового прем'єр-міністра, формування ним уряду та ухвалення програми діяльності уряду

Очевидно, що треба змінити норму, коли парламент отримав право звільняти окремих міністрів простою більшістю. Це автоматично робить міністра заручником певних лобістських сил.

Крім того, і до, і після змін 2004 р. міністри мусять складати депутатські повноваження. Якщо ми зараз все ж таки рухаємося до парламентської відповідальності уряду, то варто зробити як у багатьох інших країнах, коли міністр зберігає за собою депутатський мандат. Таке варто було б запровадити і в Україні, щоб не підвішувати міністрів «на гачок». І тоді міністр, якого зняли або який подав у відставку, продовжує, лишаючись депутатом, працювати в парламентській більшості або ж в опозиції.

Потрібно також прописати, що має бути не просто регламент роботи парламенту, який ситуативно змінюється самим парламентом у будь-який момент, а закон про регламент. На жаль, в процесі прийняття конституційних змін це очевидне положення чомусь зникло, що ставить саму процедуру роботи парламенту в залежність від інтересів більшості.

Неоднозначним є питання про імперативний мандат. Впровадження імперативного мандата негативно позначається на незалежності народних депутатів. У той же час ігнорування партійної позиції та вступ до урядової коаліції самостійно, всупереч рішенню фракції, призвело зрештою до спотворення результатів народного волевиявлення і до дострокових виборів.

Нагальним питанням є відновлення авторитету судової влади. Це потребує і ряду конституційних змін: необхідно закріпити принцип інстанційності при побудові системи судів загальної юрисдикції; чітко визначити саму систему судів загальної юрисдикції; конституційно врегулювати питання призначення суддів на адміністративні посади в судах та звільнення з цих посад.¹

З метою забезпечення принципу незалежності суддів слід розглянути можливість наділення цими повноваженнями Вищої ради юстиції, змінивши попередньо порядок її формування: згідно міжнародних стандартів рішення, пов'язані з призначенням чи закінченням перебування на посаді судді, повинні прийматися за участі органу, незалежного від виконавчої і законодавчої влади, у якому не менше половини складу є судьями, обраними такими ж судьями в порядку, що гарантує широке представництво суддів. Крім того, з метою запобігання свавільному звільненню судді з посади пропонується уповноважити Вищу раду юстиції встановлювати факт порушення суддею присяги.

Потребує відновлення повноцінного функціонування Конституційного Суду. Неприпустимим є звільнення суддів з посад (незалежно від того президентом, парламентом, чи з'їздом суддів) на підставі порушення ними присяги без доведення факту порушення присяги. Венеціанська комісія рекомендувала закріпити спеціальну норму в статті 149 Конституції, відповідно до якої попереднє рішення з питання щодо підстав звільнення судді КС України виноситиметься самим Конституційним Судом.

Орган, який уповноважений прийняти рішення щодо призначення на посади суддів КСУ, повинен це робити виключно на основі професійних якостей відповідних осіб та лише на основі спеціальних критеріїв. Правом формувати список претендентів можна наділити спеціально утворену комісію з числа суддів КС у відставці та інших правників, які за віком не можуть претендувати на посади суддів КС. Склад цієї комісії мав би затверджуватися з'їздом представників юридичних навчальних закладів, наукових установ і громадських організацій.

¹ Пропозиції по вдосконаленню судової влади та місцевого самоврядування зроблені на базі «Зеленої книги» української конституційної реформи», розробленою коаліцією НУО (Центр політико-правових реформ, Школа політичної аналітики при НаУКМА, Український незалежний центр політичних досліджень, Комітет виборців України)

Існуюче конституційне регулювання територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні є неповним, подекуди суперечливим. Воно вимагає більшої адаптації до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р.

Закладені вже в Конституції колізії обумовили вишикшення “матрьошки місцевого самоврядування” - існування фактично підієздатних органів місцевого самоврядування дрібних адміністративно-територіальних одиниць або «квазі-одиниць» та їх залежність від органів місцевого самоврядування більших адміністративно-територіальних одиниць, на території яких вони знаходяться.

Конституція України встановлює тільки одну модель виконавчої влади «муніципалітету» – модель «сильний мер» (обирається членами територіальної громади та очолює виконавчий орган місцевої ради). Світовий досвід передбачає можливість для територіальних громад обирати одну з декількох моделей організації виконавчої влади муніципалітету («слабкий мер», «сіті-менеджер», «колегіальний голова виконавчої влади муніципалітету» та ін.). Питання організації виконавчої влади «муніципалітету» є внутрішньою справою територіальної громади, яке варто регулювати не Конституцією, а законом та статутом територіальної громади, в якому формалізується вибір територіальною громадою передбаченого у законі варіанту.

Широкі повноваження місцевих державних адміністрацій і у той же час можливість обласних, районних рад висловлювати недовіру голові місцевої державної адміністрації надмірно політизують управління на місцевому рівні.

Надмірну політизацію спричинили і вибори до місцевих рад на основі пропорційної виборчої системи.

Незважаючи на використання нормою статті 132 Конституції України поняття «регіон», регіональне самоврядування Конституція не передбачає. Обласна рада конституційно визначена як орган місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Це не відповідає загальноєвропейській практиці регіонального самоврядування.

Як ухвалювати зміни до Конституції? Перший сценарій – треба ухвалити окремі зміни до Конституції та закони, що розписують конституційні положення. Інший варіант: підготовка нової редакції Конституції, яку могла б розробити комісія з представників різних сторін.

Зрештою, вдавалися ж компроміси українським політичним силам під час здобуття незалежності, ухвалення Конституції 1996 року тощо. Додамо, що за нинішніх умов ми не знаємо напевно, хто стане президентом, хто прем'єром, хто матиме більшість у парламенті. Тому політики не зможуть писати конституцію під себе, бо влада може опинитися в руках політичних опонентів. Для підвищення легітиматії змін рішення парламенту треба затвердити загальнонаціональним референдумом (але для цього потрібно схвалити новий закон про референдум).

У той же час жорстке політичне протистояння в стінах парламенту напередодні президентських виборів 2009 р. може перешкодити цьому процесу. Винесення ж на референдум змін без затвердження їх парламентом може посилити політичне протистояння.

Тому, з метою забезпечення легітиматії цього процесу можливим є введення в механізм державної влади спеціально уповноваженого на прийняття Конституції України **органу установчої влади** (наприклад, це може бути Конституційна Асамблея). Прийнята Конституційною Асамблеєю нова Конституція України повинна затверджуватися на всьукраїнському референдумі. Для цього необхідне попереднє конституційне визначення порядку прийняття нової Конституції з наступною її зміною відповідно до вже конституційно визначеного порядку.