

Кравчук Володимир Миколайович

Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, кандидат юридичних наук

Реформування державного управління крізь призму функціонування Конституційної Асамблеї

Спроби реформування державного управління за 20 років незалежності України робилися неодноразово. Але не завжди вони були успішними. Значною мірою це пов'язано з недоліками у конституційному закріпленні принципів засад організації та здійснення державної влади в Україні. За цих умов розробники чергових законопроектів надто довільно підходили до реформування конкретних питань організації тих чи інших гілок влади, не завжди керуючись загальнонародними інтересами.

21 лютого 2011 року Президент України В.Ф. Янукович підписав Указ «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї». Метою цієї спеціальної інституції є підготовка проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Для вироблення порядку формування даного органу було утворено Науково-експертну групу з підготовки Конституційної Асамблеї у складі 21 особи, яку очолив перший Президент України Л. М. Кравчук.

9 грудня 2011 року Науково-експертна група схвалила проекти Концепції формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї і Положення про Конституційну Асамблею, які були надіслані на розгляд Президентові України. Останнім своїм Указом від 25 січня 2012 року «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї» Президент України схвалив Концепцію формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї. Ця Концепція стала основою для формування персонального складу Конституційної Асамблеї.

Згідно з даною Концепцією Конституційна Асамблея створюється Президентом України відповідно до ст. 106 Конституції України. Вона формується у складі 100 осіб з числа громадян України, які мають фахову підготовку та досвід роботи у сфері державотворення і правотворення, користуються авторитетом у суспільстві та, як правило, не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Діяльність Асамблеї ґрунтується на принципах верховенства права, колегіальності, самоврядності, прозорості, відкритості та гласності, незалежності у прийнятті рішень, а також на засадах професіоналізму і науковості.

Представництво науково-дослідних установ, вищих навчальних закладів, політичних партій та громадських організацій в Асамблеї забезпечується на квотному принципі. Персональний склад Конституційної Асамблеї затверджується Президентом України. До структури Асамблеї входять

координаційне бюро, секретаріат і профільні комісії та інші робочі органи. Керівництво роботою Асамблеї здійснюють голова, заступник голови і секретар.

Конституційна Асамблея здійснює свою діяльність у формі пленарних засідань, засідань комісій та інших робочих, органів, а також в інших організаційних формах, передбачених Положенням та Регламентом Конституційної Асамблеї.

Рішення Асамблеї про схвалення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» приймається не менш як двома третинами від загального складу Конституційної Асамблеї. Після цього проект надсилається Президентові України. Останній, як суб'єкт законодавчої ініціативи, у разі схвалення проекту надсилає його на розгляд до Верховної Ради України. Тут даний законопроект розглядається у порядку, визначеному нормами Розділу XIII Конституції України.

Таким чином, Конституційна Асамблея покликана бути демократичним, політично незаангажованим і професійно підготовленим органом для опрацювання якісного проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Ці зміни мають системний характер і стосуватимуться практично усіх розділів чинної Конституції та усіх гілок влади.

У ст. 6 Конституції України закріплено, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Ця загальна конституційна вимога відповідним чином відображається в багатьох положеннях Конституції, які стосуються організації державного апарату, системи державних органів та порядку їх функціонування. В діяльності Конституційної Асамблеї вона повинна бути більш конкретизованою та узгодженою з сьогоденними реаліями. Зокрема, це стосується конкретного визначення та розмежування повноважень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України на основі принципу поділу влади, статусу посадових осіб органів законодавчої, виконавчої та судової влади, формування системи контролю, стримувань і противаг у механізмі здійснення державної влади.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених діючою Конституцією межах і відповідно до законів України. Проте, Конституція України не містить визначення змісту системи стримувань і противаг, що має місце в державному апараті України. Відповідно не містить Конституція України і визначення змісту такої системи. Над цими питаннями і їх подальшим закріпленням в оновленому тексті Конституції України і має зосередити свою роботу Конституційна Асамблея. Хоча, незважаючи на це, Основний Закон України буквально пронизаний закріпленням засобів, здатних урівноважити органи публічної влади України, збалансувати їх, забезпечити уособленість гілок влади, не допустити узурпації державної влади будь-ким та зловживання гілками влади своїми повноваженнями. Такими засобами, зокрема, є окремі принципи організації та діяльності державних інститутів (як, наприклад, принцип несумісництва депутатського мандата із будь-яким іншим представницьким мандатом або перебуванням на державній службі (ч. 2 ст. 78 Конституції України), об'єктивно широкі права органів державної влади відносно один одного тощо (наприклад, право Президента України на

щорічні та позачергові звернення до парламенту про внутрішнє і зовнішнє становище України (ч. 2 ст. 106 Конституції України).

Певні особливості, викликані специфікою практичного втілення конституційного принципу поділу влади у державі із змішаною формою правління, породжують особливий характер взаємовідносин президента із трьома гілками влади.

Закріплення статусу Президента у спеціальному розділі у Конституції України окремо від виконавчої влади свідчить про тенденцію виведення його з кола трьох гілок влади. Проголошення ж Президента гарантом Конституції України (ст. 102) передбачає залучення його до участі у здійсненні конституційного контролю. Хоча норми Конституції прямого формулювання відповідного обов'язку Президента України не закріплюють, проте певні повноваження Президента спрямовані безпосередньо на виконання дій, пов'язаних із здійсненням так званого неспеціалізованого конституційного контролю. Глава держави промульгує закон (ст. 94 Конституції України) і у цих умовах він до підписання закону оцінює його з точки зору конституційності. Водночас роль Президента як гаранта Конституції не обмежується оцінкою конституційності законів у зв'язку з їх підписанням. Президент України скасовує акти уряду України та уряду Автономної Республіки Крим (п. 16 ст. 106 Конституції). Нарешті, рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України, що зафіксовано у ч. 8 ст. 118 Конституції України.

Проте, оскільки саме сфера законотворчості є визначальною для інших напрямків діяльності держави (так, за п.п. 12, 13, 15 та 21 ст. 92 Конституції України правовий статус органів державної влади визначається виключно законами України), тому необхідним видається якомога детальніше врегулювання у Конституції всіх нюансів участі інших гілок влади у законотворчому процесі.

На завершення слід відзначити: автономне реформування окремо взятих гілок державної влади, як показує досвід, не є оптимальним варіантом вирішення даної проблеми. Більш продуктивним тут є комплексний підхід до реформування усіх гілок влади у рамках діяльності Конституційної Асамблеї. Акцент при цьому має бути зроблено не на поділі, а на взаємодії усіх гілок влади. Цю методологічну засаду слід виділити в оновленій Конституції України.