



НАПРЯМИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

БАНДУРКА Олександр Маркович - доктор юридичних наук, академік Національної академії правових наук України, радник Голови Харківської обласної державної адміністрації

В статті розглядаються напрями конституційної реформи в Україні, аналізуються історико-політичні періоди конституційних преобразований, відзначається, що конституційні преобразования – це веління часу, обумовлені ідеологічною, політичною, економічною, соціальною ситуацією, що склалася в Україні, виділені основні положення законопроектів, які необхідно прийняти в зв'язку з конституційною реформою.

Ключові слова: реформа, конституційний процес, децентралізація, влада, референдум, повноваження, парламент.

Тема конституційної реформи останнім часом набуває все більшої актуальності. Суспільна практика останніх років продемонструвала надзвичайне політичне протистояння та недосконалість конституційного врегулювання суспільних відносин, нестабільність функціонування державного механізму. Ці явища та перманентні кризи свідчать, що політична система країни потребує кардинальної реформи.

Процес формування та оптимізації українського конституціоналізму – тривалий процес, що уособлює конституційну реформу, яка розпочалася майже одразу після прийняття Основного Закону України 28 червня 1996 року.

Новітній конституційний процес у сучасній Україні умовно можна поділити на такі основні періоди:

Перший період конституційних реформ було розпочато у 2004 році Законом України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222 від 8 грудня 2004 року. Прописаний під конкретну особу він був політичним компромісом на шляху виходу з кризової ситуації, що склалася навколо виборів Президента України. Спрямований на перереформування взаємовідносин Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України цей закон остаточно розбалансував владу в державі. Слід відзначити, що питання щодо легітимності процедурних питань унормування конституційної реформи зберігали свою актуальність до 2010 року. А змістовні невідповідності конституційного проекту загальним засадам Конституції України, наприклад, такі як: введення імперативного мандата; суперечливість у формуванні Уряду, його складу, відповідальності, злагодженості роботи; відновлення загальнонаглядової функції прокуратури тощо, у 2006–2010 роках спричинили низку конституційних конфліктів. Вказаний закон на практиці довів свою недієвість, і зміни, що відбулися у політичному керівництві країни підштовхнули до наступного етапу конституційної реформи.

Другий період було розпочато 30 вересня 2010 року скасуванням наведених вище змін та відновленням дії Конституції України у редакції 1996 року шляхом прийняття рішення Конституційного суду України у справі про дотримання процедури внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004

року. Крім того, у цей період Верховна Рада двічі вносила зміни до Конституції. Так, 4 лютого 2011 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Він встановлював п'ятирічний термін повноважень зазначених органів та змінив строки проведення виборів. 6 жовтня 2013 року набрали чинності зміни, що торкнулися лише статті 98 Основного Закону, які розширили повноваження Рахункової палати. Відтоді контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата (раніше — тільки контроль за використанням). Зміни мали на меті забезпечити повноцінний контроль за виконанням Державного бюджету України.

Третій період розпочався у лютому 2014 року та триває і досі. Події кінця 2013 – початку 2014 року призвели до безпрецедентної кризи владної вертикалі. Верховна Рада України в умовах «революційної необхідності» та загалом без рішення профільного Комітету прийняла за основу проект закону про відновлення дії окремих положень Конституції України, де-факто повернувши дію Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 року. Однак конституційна реформа на цьому не закінчилась. Перемога Революції Гідності поставила завдання реформування держави і провідне місце в комплексі необхідних реформ посіла конституційна.

Отже, на сьогодні ключовими завданнями, які повинна вирішити конституційна реформа є: 1) відновлення легітимності Конституції як акту установчої влади; 2) виправлення змістовних недоліків, а саме: удосконалення механізму державної влади (форми правління), створення конституційних передумов для децентралізації влади, посилення незалежності та професійності судової влади, вирішення дилеми гарантування Конституцією прав і свобод людини; посилення механізмів захисту Конституції.

На складному шляху реформування Конституції України та політичної системи

у цілому виникає багато питань. Так, при реформуванні чинної Конституції України перш за все необхідно звернути увагу на те, яким повинен бути сам процес реформування Конституції України. Це має бути внесення змін до чинної Конституції України чи необхідна зовсім нова Конституція України?

Найбільш прийнятним способом реформування є здійснення системного удосконалення інституційного комплексу Конституції України шляхом підготовки нової редакції Конституції. Одразу слід відзначити, що чинний Основний Закон України не передбачає алгоритму легітимації та втілення в життя нової редакції Конституції України. Проте, цю ситуацію можливо вирішити, якщо до чинної Конституції внести доповнення, яким визначити можливість та процедуру ухвалення нової Конституції. Це дозволить забезпечити легітимність конституційного процесу.

Незважаючи на те, що майже всі політичні сили представлені у парламенті, визнають необхідність змін чинної Конституції, їх позиції по багатьох питаннях суттєво відрізняються. Тому на сьогодні реальна можливість редагування чинної Конституції вбачається у внесенні до неї змін та доповнень шляхом прийняття конституційного закону.

Крім того, конституційну реформу необхідно проводити професійно, відкрито, прозоро, з максимальним залученням інститутів громадянського суспільства. Від якості конституційної реформи залежить, чи стане Україна на шлях побудови правової європейської держави.

На сьогодні конституційні перетворення відбуваються з ініціативи Президента України, який власне і визначає хід конституційної реформи в країні. Так, Глава держави запропонував здійснити процес зміни Конституції України шляхом прийняття 3-х різних законів у напрямках: права людини; забезпечення незалежності судової гілки влади; децентралізації. З цією метою Указом Президента від 3 березня 2015 року створено Конституційну Комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України, основним завданням якої є напрацювання узгоджених 3-х законопроектів щодо удосконалення конституційного регулювання.

На тлі військових подій, що відбуваються на сході країни, актуалізувалося питання розширення прав місцевого самоврядування. Тому «головним» законопроектом є проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)», що передбачає реформування адміністративно-територіального устрою України, реформу місцевого самоврядування та здійснення виконавчої влади на місцях, поєднує реформу децентралізації влади та встановлює можливість прийняття окремого закону для регулювання особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Луганської та Донецької областей.

Законопроект містить ряд суттєвих, а іноді і дискусійних у суспільстві змін, зокрема:

1. Закріплено, що територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

2. Передбачається, що адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

3. Законопроектом передбачено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 4 Хартії органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Ураховуючи зазначене, змінами вилучаються з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні – у громаді.

4. Передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу, районна рада, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради.

5. Закріплюється матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. Зокрема визначається, що такою основою є земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади; місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. При цьому пропонується визначити, що держава забезпечує сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України.

6. Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України.

Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Крім того, законопроектом передбачено, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, терито-

ріальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого.

У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку.

7. Законопроектом враховано Комплекс заходів з виконання Мінських домовленостей від 12 лютого 2015 року. Відповідно до нього у законопроекті передбачено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом.

Слід відзначити, що цей законопроект перебуває на стадії розгляду у комітеті, попередньо схвалений 288 голосами депутатів 16 липня 2015 року, та отримавши 30 липня висновок Конституційного Суду щодо відповідності положень законопроекту ст. ст. 157 і 158 Конституції України, він готується до ухвалення 300 голосів народних депутатів. Зауважимо, що доповнення законопроекту пунктом про особливості місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей підтримали не всі фракції урядової більшості, відповідно це зменшило вірогідність остаточного ухвалення змін до Конституції.

Говорячи про децентралізацію державної влади та реформування місцевого самоврядування, необхідно пам'ятати, що важлива роль у становленні та реалізації права на місцеве самоврядування належить формам безпосередньої демократії територіальних громад. Становлення і розвиток форм діяльності територіальних громад в Україні є дуже актуальним, соціальнозначимим у функціонуванні місцевого самоврядування, оскільки ці форми дозволяють кожному

мешканцю брати участь у муніципальному управлінні, тим самим реалізуючи своє право на місцеве самоврядування. Проте, слід нагадати, що сучасний стан законодавства не надає територіальній громаді реальної можливості брати участь у вирішенні питань місцевого значення. Зокрема, стаття 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», закріплюючи можливість проведення місцевого референдуму для вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення, робить посилання на інший закон, встановлюючи, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

На жаль, ця форма участі громадян не може бути реалізована в повсякденному житті, оскільки на даний час Закону України «Про референдуми» не існує. До 6 листопада 2012 року діяв Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який втратив чинність на підставі Закону України «Про всеукраїнський референдум», яким не регламентуються питання порядку організації та проведення місцевих референдумів.

Так, державна політика, яка спрямована на реформування місцевого самоврядування та здійснення децентралізації влади, є дуже актуальною і конче необхідною. Проте, слід не забувати, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада і особа, як член цієї громади, в першу чергу має право на отримання реальної влади у вирішенні питань місцевого значення. Передача більших повноважень на місце потребує забезпечення неможливості зловживання цією владою і, як наслідок, є гарантією правопорядку в державі. І головна роль у питанні здійснення контролю, на нашу думку, повинна належати територіальній громаді.

Не дивлячись на те, що хід конституційної реформи диктується законопроектом про децентралізацію, слід також звернути увагу на інший законопроект щодо правосуддя, що передбачає внесення змін до Конституції України. Мова йде про про-

ект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», реєстраційний номер 3524 від 25 листопада 2015 року.

Проект утілює низку європейських стандартів щодо безстрокового призначення суддів; усунення парламенту від вирішення питань кар'єри і звільнення суддів; запровадження такого складу Вищої ради правосуддя, де більшість становитимуть судді, обрані судьями; обмеження суддівського імунітету до функціонального; звуження функцій прокуратури тощо.

Законопроект містить, зокрема, такі новації:

1. Усунення парламенту від призначення суддів. Передбачається, що призначення на посаду судді на конкурсній основі здійснює Президент України за поданням Вищої ради правосуддя.

2. Відмову від 5-ти річного випробувального терміну для суддів. Зазначено, що суддя обіймає посаду безстроково. А з підстав для звільнення судді виключено «порушення присяги».

3. Передбачається утворення Вищої ради правосуддя, яка стає правонаступником Вищої ради юстиції, але є більш незалежною та отримує розширені повноваження (забезпечується у складі Вищої ради правосуддя більшість суддів, обраних судьями (десять з двадцяти одного); закріплення за Вищою радою правосуддя повноваження щодо надання згоди на затримання чи тримання під вартою судді до винесення обвинувального вироку судом).

4. Встановлюється, що суди утворюються або ліквідуються лише на підставі закону. Тим самим, закріплюється за Верховною Радою України право утворювати/ліквідувати суди, але тимчасово це повноваження здійснюватиме Президент.

5. Положення законопроекту передбачають можливість переходу до трирівневої системи судів замість чотирьохрівневої. Нова судова система передбачає відмову від аж чотирьох касаційних судів (Верховного Суду і трьох вищих судів), будуть працювати лише місцеві, апеляційні та вищі суди. Перевагою трирівневої системи є діяльність судів на принципах територі-

альності, інстанційності та спеціалізації суддів, а не судів, як при чотирьохрівневій системі.

6. Водночас тимчасово зберігається розпорошена система суддівських органів – Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Рада суддів, але пропонується змінити текст змін до Конституції дозволяє в подальшому спростити цю систему.

7. Крім того, законопроект містить положення про очищення суддівського корпусу. Зокрема суддів має бути піддано оцінюванню, негативні результати якого будуть підставою для звільнення.

8. Нарешті, проект змін до Конституції України також доповнили положенням, щодо можливості конкурсного добору суддів у нові суди у випадку реорганізації судів, відповідно до якого судді цих судів повинні мати право піти у відставку (звільнитися за власним бажанням) або податися на новий конкурс.

9. Здійснюється реформа прокуратури, підсилення гарантій її незалежності (зокрема скасування повноваження Верховної Ради України висловлювати недовіру Генеральному прокуророві) та вилучення непрокурорських наглядових повноважень.

10. Встановлюється, що представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення здійснюється виключно адвокатом. Законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена.

Необхідно зазначити, що для імплементації наведених вище змін до Конституції потрібна розробка спеціального закону відповідно до положень нової редакції Розділу VIII Конституції, який визначатиме терміни і порядок створення замість вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України нового Верховного Суду, реорганізації всіх апеляційних судів і окремих місцевих судів, терміни і порядок проведення, а також критерії оцінювання та нового добору суддів на всі посади у нових (реорганізованих) судах,

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуті напрями конституційної реформи в Україні, аналізуються історично-політичні періоди конституційних перетворень, відзначається, що конституційні перетворення - це веління часу, обумовлені ідеологічною, політичною, економічною, соціальною ситуацією, що склалася в Україні, окреслені основні положення законопроектів, які необхідно прийняти парламентом у зв'язку з конституційною реформою

склад і порядок формування органу, який буде здійснювати такий добір, оцінювання суддів, а також запровадження нових стандартів оплати праці суддів, які пройшли конкурс до нових судів або оцінювання.

Закон повинен бути прийнятий разом зі змінами до Конституції України як невід'ємна частина комплексної судової реформи. Від змісту цього закону залежатиме успіх оновлення суддівського корпусу і створення нової якості судів, а відтак багато в чому й судової реформи.

Для подальшого удосконалення роботи судів необхідно також прийняти інші зміни – до процесуальних кодексів у частині уніфікації процесів та зменшення навантаження, запровадження електронного судочинства щодо обмеження впливу голів судів на процесуальну діяльність суддів, створення окремих спеціалізованих судів (наприклад, нового спеціалізованого антикорупційного суду, який займатиметься розглядом справ, підслідних Національному антикорупційному бюро).

Переходячи до аналізу третього напрямку конституційної реформи - конституційні зміни щодо вдосконалення прав людини та громадянина – зазначимо, що він перебуває на стадії громадського обговорення напрацьованого варіанту робочою групою дорадчого органу при Президентові. На кінець 2015 року тривають громадські обговорення конституційних змін у робочій групі Комі-

SUMMARY

The article discusses the direction of constitutional reform in Ukraine, analyzes the historical and political periods of constitutional reforms, it notes that the constitutional reforms - this is the imperative of our time, due to the ideological, political, economic and social situation, established in Ukraine, highlighted the main provisions of the bill to be taken in relation to the constitutional reform.

сії. Конституційні зміни щодо прав, свобод та обов'язків людини і громадянина йдуть найповільніше, проте відкрито, із належним залученням громадян до конституційного процесу. Зараз на базі Києво-Могилянської академії та в регіонах тривають громадські обговорення з метою розробки узгодженої редакції законопроекту про права людини. Фахівці Харківського національного університету внутрішніх справ беруть активну участь у цьому процесі.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що на шляху сучасного етапу конституційного реформування вже здійснено окремі законодавчі кроки. Очевидним стає те, що конституційна реформа не обмежується питаннями децентралізації влади, а й поширюється на реформування системи правосуддя у частині функціонування судової системи, Вищої ради юстиції, Конституційного Суду, прокуратури, адвокатури та охоплює питання прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Не дивлячись на всебічність ініційованих Президентом змін до Конституції України, необхідно зазначити, що поза увагою сучасного конституційного процесу залишаються такі не менш важливі для державотворення та ефективного функціонування інститутів влади питання, як депутатська недоторканність, баланс гілок влади у межах парламентсько-президентської форми правління та інші. Будучи занадто заполітизованими, вони до цього часу чекають свого старту.