

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 7, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 35.088.6

Т. С. Яровой,
аспірант, Інститут законодавства Верховної Ради України, м. Київ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА РЕФОРМА: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

T.S. Yarovo,
Postgraduate student in the Institute of Legislation of the Supreme Rada of Ukraine, Kyiv, Ukraine

THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL REFORM: CHALLENGES OF TODAY

У статті досліджуються тенденції у сучасному законотворенні, які перешкоджають виконанню та використанню потенціалу діючої Конституції. Розглядається одна з актуальних проблем щодо поглиблення конституційно-правової реформи та внесення подальших змін до основного закону України. Надається теоретичне і практичне обґрунтування шляхів проведення конституційно-правової реформи в Україні, перспективи її впровадження, а також зазначаються ефективні шляхи подальшого розвитку демократії. Конституційно-правова реформа може розвиватися у двох напрямках: шляхом внесення подальших змін або прийняття законів необхідних для втілення базових конституційних принципів. Підвищення прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; реформування системи врядування; реформа судової системи та правоохоронних органів; забезпечення реалізації громадянами конституційних прав; розробка механізму та посилення контролю за виконанням законів.

Tendencies in modern to form the law, which hinder implementation and use of potential of operating Constitution, are explored in the article. One of the issues of the day is examined in relation to deepening of constitutionally legal reform and making subsequent alterations to the basic law of Ukraine. Given theoretical and practical basing ways of carrying out constitutionally legal reform in Ukraine, prospects of its introduction, and also the effective ways of subsequent development of democracy are marked. Constitutional and legal reform may develop in two ways: by making further changes or enact legislation necessary to implement the basic constitutional principles. Increasing the transparency of the executive authorities and local self-government; reform of governance; reform of the judiciary and law enforcement agencies; ensuring the implementation of citizens' constitutional rights; development mechanism and strengthening the control over the implementation of laws.

Ключові слова: Конституція України, закон, законотворення, тенденції, напрямки, недоліки, перспективи, стратегія.

Key words: Constitution of Ukraine, law, form law, tendencies, directions, failings, prospects, strategy.

З часу отримання незалежності, зміни соціально-політичної системи, прийняття Конституції України в 1996 році почався процес формування і розвитку конституційної моделі правової держави. Однак, здійснювалося це без належного наукового обґрунтування. Воно стало можливим через відсутність чіткої стратегії формування нового суспільного ладу в Україні, що призвело до непослідовності і незавершеності формування конституційної моделі правової держави, яка поєднує в собі як абсолютно нові інститути, властиві демократичним правовим державам, так і владні архаїзми, що повинні були б канути в небуття разом з СРСР.

Сучасний стан політичного життя країни багато хто пов'язує з недосконалістю Конституційної реформи 2004 року, що призвела до дисбалансу та перекручення розмежування законодавчої і виконавчої гілок влади. Дехто з науковців вважає, що протиріччя закладені в самій Конституції. Інші вважають, що більшість сучасних політиків та політичних сил страждають на правовий нігілізм. Відсутність правової культури як всієї української нації так і окремих її представників відіграє ключову роль у нагнітанні політичної нестабільності в країні. Однак з точки зору законотворення Конституція країни повинна бути побудована таким чином, щоб звести до мінімуму можливість маніпулювання її засадами у будь-яких політичних конфліктах. Необхідно унеможливити двоякі трактовки прав та свобод громадян країни, надати чіткі повноваження виконавчій та законотворчій владі країни. З цього приводу постає завдання аналізу існуючої Конституції, її засад та положень; можливостей проведення конституційно-правової реформи, таким чином, щоб урахувати досвід провідних конституцій світу та надати Конституції України реального статусу основи майбутнього цілеспрямованого розвитку країни на шляху до демократично розвинутої Держави.

Досить часто можна почути два терміни, які вживаються, коли йдеться про реформування Конституції України: конституційна або конституційно-правова реформа та політична реформа. Обидва вони підходять для означення процесу, що відбувається в Україні.

Конституційно-правова реформа – це зміна положень основного Закону держави, головна ідея якої полягає в заміні правил формування виконавчої гілки влади – Уряду.

Термін «політична реформа» розкриває головну ідею внесення змін: йдеться про перехід від змішаної форми республіки, де превалюють повноваження Президента щодо формування уряду, фактично парламентської республіки, за якої Президент тільки пропонує для затвердження парламентом кандидатуру Прем'єр-міністра України, узгодивши її з переможцями парламентських виборів, і двох міністрів. Термін «політична реформа» не обмежується лише внесенням змін до Конституції України. Адаже набрання чинності оновленою Конституцією логічно і остаточно потягне за собою прийняття законів «Про Президента України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Регламент Верховної Ради України» тощо.

Таким чином, на сучасному етапі розвитку держави важливим є питання про подальше реформування Конституції. Г.В. Іваненко відзначає, що основними напрямками реалізації конституційної моделі правової держави в Україні є парламентська реформа; реформування виборчого законодавства; адміністративна реформа; реформування судострою; муніципальна реформа [1].

Одним із провідних напрямків створення конституційної моделі правової держави є проведення адміністративної реформи. Її метою повинне бути здійснення комплексу структурно-функціональних, організаційних і кадрових перетворень у системі виконавчої влади, спрямованих на значне підвищення ефективності реалізації публічної влади в сфері діяльності держави і місцевого самоврядування. Актуальність парламентської реформи пояснюється тим, що хоча Верховна Рада України відіграла значну роль у новій історії України, проте їй не вдалося перебороти загальні тенденції, які характерні для всіх пострадянських держав. А саме, зігравши роль катализатора глибоких трансформаційних процесів у суспільстві, парламенти нових держав вступили в затяжний конфлікт з інститутами президентської влади, введення яких також було цілком закономірним.

Потреба в судово-правовій реформі виникла у зв'язку з необхідністю приведення судової системи і організації діяльності правоохоронних органів, а також усієї галузі права відповідно до соціально-економічних і політичних змін, що відбувалися і відбуваються у суспільстві.

Необхідність муніципальної реформи обґрунтована тим, що продовжують залишатися складними відносини між центральними та місцевими органами виконавчої влади і структурами місцевого самоврядування. Муніципальна реформа повинна забезпечити активне впровадження локальної демократії в Україні, упорядкувати зв'язок між центральними органами і владними структурами в регіонах, засоби і способи правового регулювання комунальної власності для розв'язання соціально-економічних проблем регіону, рішення кадрових питань у системі місцевого самоврядування.

Набуття чинності Закону «Про внесення змін до Конституції України» та проведення парламентських виборів за пропорційною системою, створили передумови для посилення ролі парламенту та уряду у здійсненні публічної влади. Парламент став більш політично структурованим, суттєво зменшилась (у порівнянні з парламентами минулих скликань) кількість міжфракційних переходів, розширились контрольні повноваження Рахункової палати, яка отримала право контролювати не лише використання, але і надходження коштів до Державного бюджету України. Верховна Рада України отримала право призначати та звільняти з посад більшу частину членів Уряду, а Уряд – призначати на посади та звільняти з посад керівників центральних органів виконавчої влади (крім керівників міністерств).

Однак, можна виділити декілька недоліків проведеної конституційної реформи 2004 року: ключовим недоліком зазначеної реформи стало те, що вона не створила збалансованої, з ефективним розмежуванням повноважень і відповідальності системи влади. За словами Томаса Маркєрта Заступника голови Венеціанської комісії: «Україну вже не можна назвати пострадянською країною за сутністю системи управління. Однак проблема відносин між державними органами та розподіл повноважень між ними залишається. Протистояння президента та парламенту характерне для багатьох країн, однак ніде воно так довго не тривало, як в Україні. Саме тому наразі забезпечення балансу повноважень в системі влади є надзвичайно важливим» [1]; відновлення прокурорського нагляду за дотриманням законності (інститут загального прокурорського нагляду є пережитком радянської доби і не відповідає демократичним стандартам); не були переглянуті ті положення Конституції України, які об'єктивно потребували змін. По-перше, це процедура імпічменту Президента (існуюча процедура звільнення глави держави з посади в порядку імпічменту унеможливило усунення президента з посади, навіть, за наявності встановлених фактів вининня ним діянь, що містять ознаки злочину). Саме тому, на нашу думку, необхідно прийняти закон про імпічмент Президента України. По-друге, не було переглянуто систему адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування, які не відповідають стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування. По-третє, не вирішене питання доступу громадян до Конституційного Суду України, що відрізняє її від багатьох європейських країн, в яких громадяни мають право безпосереднього звернення до органу конституційної юрисдикції з питань конституційності законів та інших нормативних актів. В Україні відповідне право може бути реалізовано лише опосередковано, через суб'єктів, визначених частиною другою статті 150 Конституції або самим Конституційним Судом під час розгляду справ, пов'язаних з офіційним тлумаченням законів. Не проведено реформу системи судочинства, яка перешкоджає ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду, на необхідності якої, свого часу, наполягала Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ). Не вирішене питання запровадження імперативного мандату, який існує лише в країнах з авторитарною формою правління (Куба, Лаос, В'єтнам тощо), а з-поміж відносно демократичних країн – лише в Індії. В ході реалізації конституційно-правової реформи, також не було переглянуто обсяг депутатського імунітету, який в Україні має абсолютний характер. Нова редакція Основного Закону створює певні передумови для підміни парламенту парламентською більшістю – на конституційному рівні визначено лише статус парламентської більшості, тоді як статус тих депутатів, які до неї не входять, залишився конституційно невизначеним, що в умовах відсутності відповідної законодавчої бази і демократичної практики поваги до прав меншості може створити передумови для усунення меншості від будь-якого впливу на формування політики.

Не можна не відзначити деякі тенденції у сучасному законотворенні, що перешкоджають виконанню та використанню потенціалу діючої конституції. Наприклад, досі не прийнято нову редакцію Закону «Про референдуми в Україні», що суттєво ускладнює реалізацію положень статті 5 Конституції, закон про тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України, що не лише не сприяє ефективності парламентського контролю, але і фактично унеможливило застосування на практиці інституту імпічменту. В нинішній редакції Закон України «Про Рахункову палату» не може забезпечити ефективне виконання Палатою тих завдань, які визначено статтею 98 Конституції України.

Щодо поглиблення конституційно-правової реформи, то вона може здійснюватись за двома основними напрямками: шляхом внесення подальших змін до Конституції України або прийняття законів, необхідних для втілення в життя базових конституційних принципів та окремих норм Основного Закону.

Внесення подальших змін до Конституції потребує визначення переліку тих її положень, які об'єктивно потребують удосконалення та пошуку консенсусу навколо запропонованих новацій між президентом і парламентом.

Можна виділити наступні напрями: слід більш чітко розмежувати повноваження та відповідальність парламенту, президента та уряду щодо формування та реалізації державної політики; змінити засади адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, зокрема, запровадити три-ланкову систему адміністративного поділу, виключити з Конституції перелік областей, забезпечити повсюдність місцевого самоврядування, передбачити можливість створення районними та обласними радами власних виконавчих органів, ліквідувати районні державні адміністрації, провести розмежування повноважень між виконавчими органами обласних рад і обласними державними адміністраціями, спростити механізм делегування повноважень місцевому самоврядуванню, шляхом, наприклад, запровадження можливості делегування на основі адміністративних договорів тощо; запровадити інститут конституційної скарги, тобто надання громадянам права оспорювати в Конституційному Суді України конституційність законів; звужити обсяг депутатського імунітету; забезпечити дієвість інституту імпічменту.

З іншого боку, важливу роль у процесі поглиблення конституційно-правової реформи мають відіграти закони, які розвиватимуть положення Конституції – як ті, які не зазнали суттєвих змін перегляду Основного Закону, так і тих, які було змінено в 2004 році або які будуть змінені в перспективі. Тобто, необхідно реалізувати потенціал, закладений у положеннях Конституції України.

З цього приводу важливими напрямками є: посилення контрольних повноважень парламенту та забезпечення прозорості його діяльності. Для цього слід, зокрема, законодавчо визначити статус тимчасових спеціальних і слідчих комісій парламенту, удосконалити правову основу діяльності Рахункової палати, забезпечити політичну нейтральність та ефективність виконання своїх конституційних завдань Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, забезпечити опублікування депутатських запитів і відповідей на них, створити механізми запобігання конфлікту інтересів між діяльністю депутатів та іншими видами їх діяльності, підвищити прозорість діяльності парламентських комітетів, впорядкувати лобістську діяльність у Верховній Раді України; підвищення прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; реформування системи врядування (публічної адміністрації). Основні напрями цієї полягають в удосконаленні загальної адміністративної основи діяльності публічної адміністрації, реформуванні публічної служби, оптимізації формування та координації політики, управління державними видатками, внутрішнього фінансового контролю та зовнішнього аудиту, системи державних закупівель; реформа судової системи та правоохоронних органів, яка забезпечуватиме незалежність та ефективність функціонування судової гілки влади, приводитиме функції та повноваження правоохоронних органів у відповідність до європейських стандартів; забезпечення реалізації громадянами своїх конституційних прав; існує потреба не лише у прийнятті законів, спрямованих на розвиток конституційних положень, але і в забезпеченні їхнього виконання. Адже, на думку багатьох зарубіжних експертів, основна проблема України полягає не стільки в недосконалому законі, скільки у їх невиконанні попри постійну деталізацію нормативно-правових актів.

Важливо розуміти, що жодна реформа будь-то конституційна або реформа Податкового законодавства чи вдосконалення системи освіти в країні не вирішить проблем державності України. З цього приводу, роль Конституційно-правової реформи важлива тому, що суспільство дозріло до самоусвідомлення. Сьогодні українець не піде на вибори тому що він зневірився в здатності політиків щось змінити на краще. Вчора українці ходили на вибори, тому, що їх так привчили. Це дуже велика різниця. Сьогодні українське суспільство, в більшості своїй, має свою точку зору. Нехай вона викривлена засобами масової інформації, але це точка зору. Важливо є не тільки Конституційно-правова реформа а її організація. Реформа може стати тим об'єднуючим механізмом робота над якою дозволить виправити багато загальнонаціональних недоліків державності.

З точки зору історії створення стабільної конституції цікавим є приклад створення Конституції Сполучених Штатів Америки.

Для написання Федеральної Конституції 25 травня 1787 року в Філадельфії зібралися 55 делегатів від штатів і, як стверджує Р. Ремонд, це були найкращі представники нації – «Більша частина з них вже мала досвід публічної роботи: 39 були членами Континентального конгресу, 22 мали університетські дипломи і 31, тобто більше половини, були професійними юристами. Маючи такі досягнення, середній вік делегатів льєд перевищував 40 років» [2].

Стратегічно правильною була форма в якій делегати домовилися розробляти Основний закон. Із самого початку вони домовились не виносити на широкий загал суть своїх дискусій, що давало їм можливість виключити зовнішній тиск. Все це сприяло швидкому прийняттю компромісних рішень. Ця група працювала майже 4 місяці й виробила дуже лаконічний, але універсальний документ.

Практика розробки конституцій у країнах з усталеними традиціями демократії вказує, що вироблення тексту основного закону завжди залишається справою вузького кола осіб із середовища юридичної еліти, найавторитетніших фахівців у галузі конституційного права. Однак справжнім завданням у цьому процесі постає забезпечення незалежності суб'єктів, що розробляють конституційний текст, від безпосереднього впливу політичних сил, з тим, щоб Основний Закон став справді втіленням загальнонародного консенсусу, а не правовим актом, що на найвищому юридичному рівні узаконює приватні інтереси.

Як зазначалося вище, модифікація Основного Закону може проводитись у двох формах: частковий перегляд (внесення поправок) та повний перегляд (ревізія) [3].

При наявності об'єднуючої сили, що може з'явитися в результаті історичного розвитку країни актуальною може стати ідея стратегічного реформування

Конституції України. При цьому вкрай важливими є наступні ідеологічні моменти такої реформи:

1. Найважливішою складовою конституційно-правової реформи повинна стати методологічна база на основі якої буде побудовано процес реформування. На першому плані постає питання про організацію процесу реформування. В процесі розробки методології слід урахувати досвід провідних демократій у розробці Конституції;

2. Необхідно виробити стратегічну національну ідею. В стратегічному управлінні підприємством існує поняття місії підприємства. В такому ж ключі необхідно розробити положення національної ідеї. Основою подібної ідеології могли б стати положення про демократичний напрямок розвитку Держави, верховенства прав людини та інтересів кожного окремого громадянина, верховенства права взагалі та ін. З урахуванням багато-національності країни та історичних реалій можливо доцільно висунути концепцію неприєднання до військово-політичних блоків. З цього приводу, важливо наголосити, що Україна повинна проводити самостійну незалежну зовнішню політику розраховану на взаємовигідні партнерські відносини з іншими країнами. Україна повинна бути країною з сильною владою, але не авторитарною. Можна виділити такі складові національної ідеології: людина; розвиток; стабільність; право; самостійність. Ключовим моментом є саме самостійність. Україна вже є незалежною. Наступним етапом розвитку державності повинна стати зріла точка зору та самостійність політики;

3. Важливо розробити чіткий механізм взаємодії між конституантою та широкими верствами населення. Робота такого органу повинна бути захищена від зовнішнього впливу, але необхідно дати можливість громадянам впливати на процес реформування. Необхідно чітко розуміти, що широкі верстви населення не можуть брати безпосередньої участі у процесі законотворення, але взаємодія між Конституцією та суспільством в широкому сенсі повинна бути певним чином налагоджена;

4. Процес реформування потребує просування через засоби масової інформації та активної розумної рекламної компанії. Необхідно залучити до співпраці провідних спеціалістів в області PR-менеджменту з тим, щоб організувати компанію з роз'яснення основних цілей та задач реформування конституції серед громадян країни. Робота повинна бути організована таким чином, щоб український соціум розумів важливість процесу для подальшого майбутнього як всієї країни так кожного окремого громадянина. Ця компанія повинна вирішувати важливу задачу. Громадяни України повинні відчувати, що вони дійсно беруть участь в процесі, що їх голос має значення. Таким чином, буде закладено основу майбутньої активної позиції кожного громадянина України в управлінні Державою;

5. Конституційно-правова реформа повинна бути організована та проведена з повагою та в рамках діючої Конституції України. Таким чином, буде досягнуто важливу мету реалізації верховенства права. Всі процеси, що будуть проходити в рамках реформування необхідно організувати чітко в рамках діючого законодавства.

Таким чином, в статті наголошено на недоліки процесу розробки та прийняття першого варіанту Конституції України. Висвітлено зауваження Венеціанської комісії, щодо Конституційної реформи 2004 року. А також наголошено на основні напрямки, що потребують розробки в майбутній Конституційно-правовій реформі.

Визначено, що основними недоліками Конституційно-правової реформи 2004 року є: розбалансування та відсутність чіткого розділу виконавчої та законотворчої влади в країні; відновлення прокурорського нагляду; не реалізовано чіткий механізм відсторонення Голови Держави від влади; не переглянуто систему адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування; не проведено реформу системи судочинства; не вирішено питання імперативного мандату; не вирішено питання про обсяг депутатського імунітету.

Конституційно-правова реформа може розвиватися у двох напрямках: шляхом внесення подальших змін або прийняття законів необхідних для втілення базових конституційних принципів.

Підвищення прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; реформування системи врядування; реформа судової системи та правоохоронних органів; забезпечення реалізації громадянами конституційних прав; розробка механізму та посилення контролю за виконанням законів.

Сформульовано положення ідеї Стратегічного Реформування Конституції на підставі розроблення методологічної бази такого реформування, переслідуванні комплексних задач посилення національної свідомості громадян та реалізації загальносвітових цінностей Закону та Права.

Література.

1. Іваненко Г.В. Деякі проблеми сучасного конституціоналізму в Україні. // Актуальні проблеми політики. Збірник наукових праць. – Одеса, 2002. – Вип. 13. – С. 693-697
2. Рене Ремонд. История Соединенных Штатов Америки – Изд. – АСТ, Астрель, 2006 г.
3. Горбатенко Володимир Павлович. Модернізація українського суспільства у контексті сучасних цивілізаційних процесів: Автореф. дис. д-ра політ. наук: 23.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького – К., 1999. – 36 с.

References.

1. Ivanenko G.V. (2002), "Some problems of modern constitutionalism in Ukraine", *Actualni problemy polityky* [The actual problems of policy], *Zbirnyk naukovykh prats* [The collected papers], vol. 13, pp. 693-697.
2. Reni Remond (2006), "The History of the United States of America".
3. Horbatenko V.P. (1999), "Modernization of Ukrainian society in the context of modern civilization processes", Ph.D. Thesis. Global politology, V.M. Koretskogo Institute of State and Law of Kyiv, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 13.07.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"