

КОНФЕРЕНЦІЇ ТА СЕМІНАРИ

Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні (до 20-річчя прийняття Конституції України): огляд науково-практичної конференції

22 червня 2016 р. НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України спільно з Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого, з нагоди 20-річчя прийняття Конституції України, провели в місті Харкові науково-практичну конференцію «Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні», в роботі якої взяли участь близько 80 вчених юристів, фахівців у галузі конституційного права, державного будівництва та місцевого самоврядування та практичних працівників.

У процесі конференції предметом обговорення стали актуальні проблеми конституційного розвитку, державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні, зокрема, проблематики конституційного процесу, удосконалення правових основ діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі конституційної реформи, питання розподілу та реалізації повноважень, форм безпосередньої демократії на загальнодержавному та місцевому рівні, імплементації європейських стандартів та ін.

Відкриваючи роботу конференції, головний науковий співробітник Інституту, доктор юридичних наук, професор П. М. Любченко зупинився на питанні шляхів оновлення Конституції України. Зокрема, він звернув увагу на те, що від-

повідне оновлення можливо здійснити двома шляхами: шляхом внесення змін (викладення Конституції в новій редакції); та шляхом ухвалення нової Конституції (укладення нового суспільного договору). Сьогодні зміни до Конституції (окрім розділів I, III і XIII) можуть бути внесені парламентом, а зміни до розділів I, III і XIII Конституції – парламентом та всеукраїнським референдумом, призначеним Президентом України. У той же час порядок ухвалення нової Конституції України в Основному Законі не визначено. Виступаючий зазначив, що народ має право ухвалити нову Конституцію України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою. Стаття 15 Закону України «Про всеукраїнський референдум» відповідає положенням статей 5, 72 Конституції України і не встановлює позаконституційного правового регулювання права Українського народу визначати конституційний лад шляхом прийняття нової Конституції України, чи внесення змін до чинної Конституції. На всеукраїнський референдум за народною ініціативою доцільно було б винести питання про порядок підготовки та схвалення нової Конституції України, а також питання про форми з'ясування волі українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції. Одним із варіантів правового регулювання суспільних відносин у цій сфері могло б бути доповнення чинної Конституції України новою статтею, яка визначала б порядок прийняття нової Конституції за народною ініціативою.

Доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук О. Ю. Лялюк у своєму виступі приділив увагу проблемі децентралізації державної влади в Україні. Було відзначено актуальність питання зміни статусу місцевих державних адміністрацій, що підтримано під час багаторазових обговорень проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і втілено в її остаточно прийнятому варіанті. Відповідні положення містяться і в проекті змін до Конституції України. Компетенція цих органів має бути звужена з урахуванням реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування щодо державного нагляду за

суб'єктами місцевого самоврядування. Крім того, з урахуванням зміни повноважень місцевих державних адміністрацій дещо громіздкою та зайвою, на думку виступаючого, бачиться система цих органів на районному рівні. Для виконання контрольно-наглядових функцій за місцевим самоврядуванням та координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади достатнім є запровадження посади префекта та формування його апарату замість районних державних адміністрацій. У той же час збільшення самостійності та системи повноважень регіонів має супроводжуватися і забезпеченням одержання ними матеріально-фінансових ресурсів. По-новому мають діяти запропоновані механізми фінансової автономії регіонів. Найбільш дієвим із них є збільшення ваги податкової бази на рівні регіонів. Також було зазначено, що децентралізоване формування доходів місцевих бюджетів за остаточним принципом, коли на рівень Державного бюджету України буде передаватися певна, чітко визначена частина надходжень зведеного бюджету регіону, дозволить регіонам бути більш мобільними у розпорядженні матеріально-фінансовою базою.

Розгляд актуальних питань удосконалення конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою продовжила у своєму виступі заступник директора Інституту з наукової роботи, кандидат юридичних наук, доцент І. І. Бодрова. Зокрема, нею було відзначено, що на сьогоднішній день потенціал чинної Конституції залишається не у повній мірі реалізованим, адже досі так і не були прийняті закони про територіальний устрій України, про статус міста Севастополь, а вирішення питань у даній сфері здійснюється на підставі застарілого Порядку 1981 року. Поряд з цим і самі конституційні норми містять недоліки концептуального, термінологічного та системно-структурного характеру. Конституційні принципи територіального устрою України, закладаючи підвалини територіальної організації державної влади та регіонального розвитку, найменшою мірою спрямовані на гарантування територіальних основ місцевого самоврядування, що відповідали б стандартам, визначеним Європейською хартією місцевого самоврядування. Сучасні підходи до модернізації організаційних та функціональних аспектів

муніципальної влади вимагають запровадження на найвищому конституційному рівні гарантій повсюдності місцевого самоврядування, спроможності територіальних громад та їх органів. Сучасна конституційна модель регламентації відносин несе у собі термінологічну нечіткість понять «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальна одиниця» та «населений пункт», внаслідок чого значно спрощується поняття територіального устрою та необґрунтовано підмінюються поняття «адміністративно-територіальна одиниця» та «населений пункт». Наголошуючи на необхідності вирішення вказаної проблеми, виступаюча звернула увагу на її неабияку практичну актуальність, адже ідеться про фактичне обмеження території юрисдикції громад межами населених пунктів, а також наявність територій, які перебувають поза юрисдикцією суб'єктів місцевого самоврядування.

Доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук С. В. Болдирев розпочав дискусію щодо взаємовідносин громадських об'єднань з органами державної влади, зазначивши, що взаємовідносини громадських об'єднань та органів влади повинні базуватися на взаємній повазі та врахуванні інтересів обох сторін. Цей принцип не повинен порушуватися і у взаємодії між громадськими об'єднаннями та органами місцевого самоврядування. Специфіка такої взаємодії визначається, з одного боку, становленням та розвитком громадянського суспільства та громадських об'єднань, а з другого, – процесом конституційно-правового розвитку місцевого самоврядування в Україні, втіленням принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Ефективне завершення цього процесу залежить від підтримки органів місцевого самоврядування громадськими об'єднаннями, від співпраці з неурядовими організаціями. Але, на думку виступаючого, на сьогодні ані органи місцевого самоврядування, ані громадські об'єднання не мають необхідного досвіду у подібній діяльності. Окрім того, недосконалість законодавчого регулювання взаємодії громадських об'єднань і органів місцевого самоврядування також негативно впливає на зазначену діяльність.

Провідний науковий співробітник Інституту, кандидат юридичних наук, доцент Л. М. Баранова доповіла про особливості реформування комунальної власності, відзначивши початок чергового етапу розвитку правового регулювання комунальної власності, метою якого має бути вирішення тих проблем, які виявилися в процесі здійснення права комунальної власності. Так, на її думку, потребують змін положення чинного законодавства, що регулюють спільну власність територіальних громад, адже практично всі цивілісти, які досліджували питання комунальної власності, акцентують увагу на тому, що здійснення права спільної власності територіальних громад сьогодні відбувається без урахування загальних засад режиму права спільної власності, визначених у цивільному законодавстві.

Член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого В. М. Гарашук звернувся до проблеми спроб легалізації лобізму в Україні. Було відзначено зростання кількості прихильників доцільності уведення лобізму в правове поле України, та неодноразові намагання узаконити лобізм, про що свідчать внесені за останні декілька років на обговорення законопроекти «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України», «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» та ін. На думку виступаючого, формування думки, ніби лобізм є одним із важливих елементів сучасної демократичної держави, необхідним «двигуном» руху капіталістичного ладу суспільства, фактично лише приховує його справжню сутність – корупційну складову. Було зазначено, що легалізація лобізму в Україні призведе до ще більшого тиску на представників влади з боку бізнесової еліти. Навряд чи це той шлях, який потрібно обирати для розбудови країни, яка прагне досягти високого рівня демократичних цінностей, належного правового та соціального захисту громадян. Резюмуючи виступ, було відзначено, що лобізм – це корупційне правопорушення, з яким потрібно боротись, а не заохочувати його.

Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права Національного юридичного університету іме-

ні Ярослава Мудрого І. В. Яковюк у своєму виступі приділив увагу проблемним питанням реалізації Україною євроінтеграційного вектору розвитку. Було відзначено, що, з одного боку, Україна досягла справжнього прориву у відносинах з ЄС після підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами, що є безпрецедентною з точки зору свого обсягу (низки сфер, які вона охоплює) і глибини (детальності зобов'язань і часових рамок їх виконання). Було зазначено, що Угода про асоціацію – це комплексний договір, який охоплює усі сфери, які становлять інтерес для сторін, містить домовленості про співробітництво, що виходять за межі традиційних угод. Невід'ємною частиною Угоди є положення про створення глибокої та всеосяжної Зони вільної торгівлі, яка покликана забезпечити тісну економічну інтеграцію України до ЄС і в перспективі створити такі ж умови для торгівлі між сторонами, що мають місце у торгівлі всередині Союзу. Водночас на сьогодні не підлягають застосуванню статті/глави Угоди (приблизно 15 % від тексту), які потребують ратифікації всіма державами-членами. Мова йде про такі розділи, як фінанси та інвестиції; екологічна співпраця та взаємодія у сфері освоєння інноваційних технологій для подолання суспільних викликів; реформування та наближення до європейських норм в аспекті стандартів у різних сферах. У результаті, доки Угода про асоціацію не вступить у силу в повному обсязі, для України продовжує діяти Угода про партнерство і співробітництво (1994 р.) у тій частині, що не охоплюється тимчасовим застосуванням Угоди про асоціацію, а це, у свою чергу, означає, що секторальне співробітництво між Україною та ЄС на невизначений термін залишається неможливим.

Завідувач наукового сектору Інституту, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник В. І. Бенедик акцентував власну доповідь на окремих аспектах гарантування незалежності суддів в адміністративному судочинстві. Було відзначено, що спеціальні правові гарантії діяльності суддів – це система нормативно-правових та організаційно-правових способів і засобів забезпечення реалізації суддями своїх прав і обов'язків. Без існування комплексу спеціальних юридичних гарантій діяльнос-

ті суддів принцип їх незалежності залишається декларативним. Сформульовані на міжнародному рівні гарантії незалежності суддів, з одного боку, відображають здобутки кращих практик конституційного закріплення статусу суддів у демократичних країнах, а з другого — служать орієнтиром для удосконалення національного законодавства у цій сфері та приведення його у відповідність до таких стандартів. На законодавчому рівні в Україні враховані, імплементовані більшість із міжнародних (встановлених як на універсальному, так і міжнародному рівнях) стандартів гарантування незалежності суддів в адміністративному процесі. Проте на практиці розглянуті гарантії досить часто ігноруються та порушуються, що відповідно зумовлює неможливість досягнення стану реальної незалежності суддів.

Старший науковий співробітник Інституту, кандидат юридичних наук І. В. Гарашук зупинилась на питанні підготовки і прийняття статутів територіальних громад. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», галузеві законодавчі акти, які визначають окремі повноваження органів місцевого самоврядування, належним чином не врегулювали ряд важливих питань організації життя територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується визначення предмета регулювання статутів територіальних громад у законодавстві. Положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» мають фактично рекомендаційний характер стосовно запровадження статутів територіальних громад. Не є досконалою з практичної точки зору законодавча конструкція ч. 2 ст. 8 Закону. Так, згідно з положенням «рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності». Логічно виникає питання: як, яким чином враховуються рішення? Видається більш доцільним передбачити норму, за якою вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування. Процедура ж виконання таких рішень має бути виписана в статуті відповідної територіальної громади. Гострою проблемою у муніципальному праві залишається сьогодні відсутність жодного офіційно визначеного стандарту або зразка модельного статуту (окремі зразки розроблялися лише об'єднаннями орга-

нів місцевого самоврядування). Адже однією з головних причин високої частки територіальних громад, які не мають статутів, є неспроможність територіальних громад (особливо сільських та селищних) розробити якісні статuti. Тому, на думку виступаючої, доречно як додаток до постанови Кабінету Міністрів України № 1150 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад» включити модельний (типовий, примірний) статут територіальної громади як методично-рекомендаційний документ.

Доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук О. А. Гончаренко у своєму виступі приділила увагу проблемам змін Конституції України в частині правосуддя, а саме, щодо правовідносин у сфері надання правової допомоги. Аналізуючи зміни до Конституції України в частині правосуддя, якими було закріплено положення про надання права кожному на професійну правничу допомогу, замість правової, як це було передбачено попередньою редакцією Конституції України, О. А. Гончаренко зазначила, що, на думку противників вказаних змін до Основного Закону, ці зміни становлять загрозу для доступу до правосуддя широких верств населення і є нічим не обґрунтованим обмеженням права людини на вибір захисника, що у свою чергу неминуче призведе до подорожчання послуг адвокатів, які в умовах відсутності у клієнта іншої альтернативи отримають монопольне становище на ринку. Водночас виступаюча висловила власну точку зору, згідно з якою виняткове право адвокатів на представництво в судах – це не привілей і не додаткові можливості, а передусім – це відповідальність. Як наслідок, впровадження адвокатської монополії буде супроводжуватися посиленням відповідальності представника, що згодом буде передбачено у процесуальних кодексах, а отже, в кінцевому рахунку, на її думку, матиме позитивні наслідки.

Завідувач наукового сектору Інституту, кандидат юридичних наук О. С. Головащенко звернулась до питань координації діяльності органів публічної влади і суспільства у соціальній сфері. Доповідач зазначила, що соціальна диференціація, яка існує нині в Україні, пояснюється порушенням нормального функ-

ціонування економічних відносин, низкою кризових явищ. Це відбувається на перехідному етапі, в період корінних змін існуючих суспільно-політичних і соціально-економічних відносин. І саме в цей період потрібна консолідація суспільства в єдине ціле для спільного і повноцінного забезпечення своїх інтересів безпосередньо або через відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук М. О. Петришина присвятила доповідь проблемам нормопроектувальної діяльності в Україні. Було зазначено, що існуючі складнощі пов'язані з недоліками організації та функціонування системи публічної влади в державі, недостатнім рівнем правової свідомості та культури, а часто і кваліфікації посадових та службових осіб (у цілому й в аспекті здійснення нормотворчих повноважень), інколи відкритим нехтуванням правами та ігноруванням законних інтересів членів територіальних громад їх представниками, відсутністю між ними належної комунікації та зворотного зв'язку, загалом призводять до значної кількості дефектів як загальнодержавних, так і муніципальних нормативно-правових актів. При цьому однією з найбільш складних до вирішення є проблема недостатнього рівня компетентності розробників проектів нормативно-правових актів. Проаналізувавши зарубіжний досвід та відзначивши нагальну потребу кваліфікованих кадрів у сфері розроблення і прийняття нормативно-правових актів різними публічно-владними суб'єктами в Україні, доповідач вказала на актуальність запровадження навчальної дисципліни «Нормопроектувальна техніка та державна реєстрація нормативно-правових актів», адже це сприяло би розширенню загального та професійного світогляду випускників, допомогло не лише оволодіти необхідною сумою знань з теорії нормотворчості і основними правилами, прийомами і засобами нормопроектувальної техніки, а й знаннями практичних проблем нормотворчості і вміннями застосовувати методикку підготовки нормативно-правових актів, проведення правової експертизи та державної реєстрації актів.

Старший науковий співробітник Інституту, кандидат юридичних наук Н. С. Погребняк доповіла щодо проблемних питань реалізації апаратом Верховної Ради України експертних функцій. Належна реалізація відповідних функцій, на думку виступаючої, потребує: усунення дублювання експертної функції Головного юридичного управління та Головного науково-експертного управління шляхом реорганізації останнього в Головне експертне управління, закріплення за останнім лише експертної функції, визначення в Регламенті Верховної Ради суб'єкта проведення наукової експертизи – провідних наукових установ і закладів; визначення відповідальності посадових осіб Головного експертного управління за своєчасність підготовки висновків, Комітету з питань Регламенту, етики та забезпечення депутатської діяльності Верховної Ради, Відділу контролю Апарату Верховної Ради за своєчасність розміщення на сайті відповідних висновків експертизи; встановлення оптимального терміну підготовки висновків з урахуванням змісту та обсягу законопроектів. Недостатньо розробленими залишаються зв'язані з проблемою законотворчої експертизи проблеми юридичного моніторингу (прогнозування) та експериментування, що також потребує подальших наукових досліджень.

Завідувач наукового сектору Інституту, кандидат юридичних наук О. О. Петришин звернув увагу присутніх на недоліки концептуального підходу до конституційної реформи в сучасній Україні. Виступаючий зазначив, що конституційний процес у нашій державі одночасно був і першопричиною і наслідком неодноразових загострень політичного та соціального стану, які, в свою чергу, стали певним його каталізатором. Тобто першопричини та сам процес утворили так зване «замкнуте коло», розірвати яке проблематично і сьогодні. Як наслідок, сутність проблеми лежить саме у відсутності єдиного концептуального підходу, або підміні такого хибним розумінням ролі Конституції та її безпосереднього впливу на стабільність інститутів державності будь-якої країни. Необхідно зрозуміти, що «основний закон» не є інструментом для утримання або розширення влади, предметом торгів у політичній грі або документом, що має надаватися постійним змінам, що носять діаметрально протилеж-

ний характер. Відтак, існуюча конституційна криза може бути врегульована шляхом реалізації комплексу кроків, серед яких: формування єдиної концепції розуміння конституційності та верховенства права в Україні; розробка на її основі пакету змін, або принципово нового тексту Конституції спеціальними органами або вповноваженими особами, винесення такого проекту на публічне обговорення, та прийняття змін лише при позитивній оцінці громадськості; створення дійового способу реалізації положень Конституції шляхом чіткого структурування системи відповідних нормативно-правових актів; накладення в майбутньому тимчасового мораторію на внесення змін до новоприйнятої Конституції, якщо така буде прийнята; забезпечення зменшення міжнародного впливу на конституційний процес в Україні (навіть шляхом призупинення євроінтеграційних процесів) та відмежування питань, що відносяться до внутрішньої компетенції держави; подальше слідування визначеному курсу та забезпечення недоторканності Конституції від можливих політичних негараздів у майбутньому.

Звертаючись до окремих факторів становлення демократії у перехідних суспільствах, вчений секретар Інституту, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Г. В. Чапала підкреслив негативний вплив такого фактору, як недостатня, здебільшого формальна інституціоналізованість суспільства, адже у вітчизняних реаліях під елітами вже звично розуміються різні олігархічні угруповання та їх представники. Бізнес і політичні партії, що є фактично представниками різних груп впливу, фактично монополізували сферу не лише влади, але і публічного діалогу, а тому позитивна динаміка у цих питаннях, очевидно, є можливою лише з появою нових суб'єктів, здатних отримати широку соціальну підтримку. Було підкреслено й інші наслідки відповідних обставин, зокрема те, що поділ влади в класичному сенсі виглядає сьогодні також досить проблематичним. В умовах, коли партії-переможці отримують «усе» – і законодавчу владу, і контроль над виконавчою, і непрямий контроль над найважливішими ланками судової влади, – на перший план виходить питання про реальне, а не інституційне взаємне урівноваження різних центрів влади.

В результаті на зміну інституціональному приходиться функціонально-прагматичний підхід. Подібні проблеми є характерними і для розвинених країн, де гарантії працевдатності та стабільності демократичних інститутів уже звикли бачити не у розмежуванні трьох основних гілок влади та класичних «стримуваннях і противагах», а скоріше в інституціоналізації «контр-влади» (або «контрвлад»), що може виявлятися в оформленні взаємодії між більшістю та опозицією, розподілі повноважень і відповідальності між центральною і регіональними владами тощо. У той же час стає очевидним, що проблема стабільності і гарантованості демократії взагалі не обмежується лише процедурою формування влади.

Доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук К. Є. Соляник зупинився на проблемі об'єднання територіальних громад в Україні. Було зазначено, що плани об'єднання територіальних громад викликають багато дискусій. Так звана 20-кілометрова зона від центру об'єднаної територіальної громади визначає лише кількісні показники, не беручи до уваги якісні. Як результат, на сьогодні в державі набуває поширення тенденція, що процес об'єднання супроводжується одночасним ініціюванням змін до перспективного плану. Важливим складником усього процесу об'єднання має служити широка роз'яснювальна робота всіх суб'єктів з метою сприйняття її цілей кожним членом територіальної громади. Відсутність законодавства про місцевий референдум може поставити під сумнів легітимність прийнятих у майбутньому рішень про об'єднання, адже думка громадян у цьому випадку є обов'язковою. В процесі об'єднання в Україні вже існує три райони, в яких об'єднані територіальні громади повністю поглинули територію району (Краснолиманський Донецької області, Народицький і Старосинявський Хмельницької області). З огляду на перспективи розвитку законодавства про об'єднання територіальних громад, їх територіальну основу, функції і компетенцію органів місцевого самоврядування, виникає питання про доцільність існування районних рад, як представницьких органів відповідних громад району. Внесення відповідних змін

до Конституції України вже вимагає розуміння динаміки розвитку відповідних процесів та перспектив об'єднання громад. Таким чином, попри прийняття спеціального закону, що регулює процес об'єднання територіальних громад, не було приведено інші акти до відповідності із новими реаліями. Отже, на думку виступаючого, саме прийняття змін до Основного Закону, законів про адміністративно-територіальний устрій, місцевий референдум, територіальні громади, узгодження галузевого законодавства є запорукою успішної реформи місцевого самоврядування.

З урахуванням отриманих у процесі роботи конференції результатів підготоване видання тематичного збірника «Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні», присвяченого 20-й річниці прийняття Конституції України, в якому викладено основні результати наукового опрацювання відповідної проблематики.

Огляд підготував Г. В. Чапала, кандидат юридичних наук, вчений секретар НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України.