

ПРИНЦИПИ ПРОВЕДЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

PRINCIPLES OF CONSTITUTIONAL MODERNIZATION IN UKRAINE

Бондаренко О.В.,

*аспірант кафедри конституційного права
юридичного факультету*

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена принципам проведення конституційної модернізації в Україні з розкриттям їх змісту. Проаналізовано підходи різних учених щодо основоположних принципів проведення реформ у різних сферах суспільних відносин.

Ключові слова: конституційна модернізація, конституційна реформа, принципи, конституційний процес.

Статья посвящена принципам проведения конституционной модернизации в Украине с раскрытием их содержания. Проанализированы подходы различных ученых к основополагающим принципам проведения реформ в различных сферах общественных отношений.

Ключевые слова: конституционная модернизация, конституционная реформа, принципы, конституционный процесс.

The paper is devoted to principles of constitutional modernization in Ukraine with disclosing of their contents. The paper analyzes approaches of different scholars on fundamental principles of reforms in different spheres of public relations.

Key words: constitutional modernization, constitutional reform, principles, constitutional process.

Актуальність теми. Конституційні зміни в Україні за останні 25 років її незалежності відбувалися у формах модернізації та реформування, але такі зміни не завжди мали наукове обґрунтування і практичні наслідки. Широкий суспільний інтерес і постійні спроби змінити Конституцію України зумовили науково-прикладний інтерес і необхідність методологічного осмислення конституційної модернізації в країні. Як і будь-яка Конституція, Основний Закон України потребує свого вдосконалення відповідно до реалій сьогодення, які постійно змінюються внаслідок революцій, війн та окупацій.

На сьогоднішній день ведеться активна розробка всіх галузей і напрямів юриспруденції, але на особливу увагу заслуговує саме конституційна модернізація, оскільки вона стосується всіх найважливіших сфер суспільних відносин. Наразі вже існує безліч стратегій проведення конституційної модернізації в Україні, які розроблялися провідними вченими-конституціоналістами, громадськими організаціями і державними діячами. Але вищезазначені стратегії в своїй переважній більшості містять лише мету, завдання і шляхи проведення повномасштабної реформи, і при цьому зовсім не звертається увага на принципи здійснення конституційної реформи.

Загальнотеоретичні аспекти поняття принципів права були предметом дослідження в працях С.С. Алексєєва, А.М. Васильєва, Л.Я. Гінцбурга, М.І. Дембо, Р.З. Лівшиця, О.А. Лукашової, А.В. Міцкевича, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скаун, К.П. Уржинського, Л.С. Явича та багатьох інших. Однак принципи проведення правових реформ наразі не є достатньо дослідженими серед науковців, що і становить актуальність зазначеної теми. Саме тому метою статті є подальша теоретична розробка

основних принципів проведення конституційної модернізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Принципи (з фр. *principes*, від лат. *principium* – початок, основа) запровадження конституційної модернізації – це керівні засади, ідеї, ідеали, які визначають сутність, зміст, спрямованість і форми конституційно-правової реформи. Без розуміння і осмислення принципів жодна реформа не зможе бути втілена у життя. В принципах втілюється суб'єктивне сприйняття реалій сьогодення членами суспільства: їх моральні та правові погляди, почуття, вимоги, виражені в різних ученнях, теоріях, напрямках праворозуміння. Тому принципи права повинні розглядатися з урахуванням як єдності, так і особливостей обох сторін, із позицій сформованого в юридичній і філософській науках загального уявлення про об'єктивне і суб'єктивне у праві. Така закономірність існування та дієвості принципів права загалом властива й конституційному праву.

Ідеологія проведення конституційної модернізації в Україні ставить перед собою першочергові завдання та визначає пріоритети: боротьбу з корупцією і бюрократією, мінімізацію відчуження влади від інтересів і потреб населення, вирівнювання балансу розподілу влади, покращення якості конституційних нормативно-правових актів, укріплення законності, правопорядку і реальної демократії в суспільстві тощо. Вирішення цих завдань кореспондується з проблемою вдосконалення правової політики на науково обґрунтованій основі.

Повномасштабність проведення конституційної модернізації не суперечить дії законів формальної логіки, згідно з якими конституційна реформа в різних окремо взятих сферах може існувати незалежно і досліджуватись окремо, якщо сфери їх застосова-

ності є взаємно обмеженими. Ми ж говоримо про повномасштабну правову реформу, яка може бути здійснена на основі єдиної концепції правової політики, елементи якої визначали б розробку та прийняття галузевих концептуальних і програмних документів [1, с. 16] на основі єдиних принципів.

Слід відзначити, що з часу свого проголошення конституційна реформа мала справу з труднощами у реалізації, пов'язаними з такими факторами:

- невизначеністю і суперечливістю цілей, поставлених ініціаторами реформи на різних етапах конституційного процесу;

- відсутністю бачення вигод і загроз проєктованої конституційної системи влади, пошуком форм легітиматії «тінювих» механізмів ухвалення рішень у державі;

- невизначеністю зовнішньополітичної ситуації: триває балансування основних політичних гравців країни між Заходом і Сходом у пошуках політичної підтримки.

Необхідно також дотримуватися чіткої логіки, послідовності дій із реалізації реформ, ураховуючи основні їх риси:

- формування політики реформ (важливою умовою, що сприяє розгортанню курсу на реформи, є поглиблення взаємовпливу людини, держави і суспільства, взаємозалежності та співробітництва між ними);

- невідкладність та довгостроковість реформ (формування одностайної позиції щодо змін, які мають відбуватися в політичній, економічній та управлінській системах, і без чого неможливий історичний прогрес у проведенні реформ);

- послідовність та компетентність реформ (успіх проголошених реформ у будь-якій сфері неможливий, якщо проводити їх ізольовано від інших реформ. Необхідно наблизитися до окремих реформ по черзі, поетапно, а на кожному етапі намагатися реформи у взаємопов'язаних сферах поєднувати в комплексі);

- вираження та узагальнення інтересів, а також їх урегулювання, стимулювання і обмеження (реформа має спрогнозувати нову модель державного управління тієї чи іншої сфери. При цьому потрібно керуватися стратегічним підходом, а не просто реагувати на зовнішні чинники і кон'юнктурні ситуації);

- довіра до реформ (для унеможливлення соціального напруження в суспільстві у зв'язку з проголошеними змінами потрібно контролювати сприятливе середовище реформ та пропагувати їх прогнози);

- координація заходів реформ на всіх рівнях, тобто застосування до них комплексного підходу (реформи мають бути спрямовані на вироблення надійних, конструктивних дій) [2, с. 76–79].

Стабільність конституційного ладу в Україні, утвердження пріоритету людини та її прав і свобод залежатиме від того, наскільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування додержуватимуться конституційних принципів і норм, діятимуть у межах правового поля. Результа-

том конституційної реформи має бути розбудова демократичної, соціальної і правової держави, становлення та розвиток громадянського суспільства в нашій країні, підвищення життєвого рівня українського народу [3].

Принципи проведення конституційної модернізації в Україні повинні базуватися на традиціях європейської цивілізації та власній українській практиці з урахуванням європейської перспективи України. Здебільшого основу цих принципів складають принципи діяльності окремих державних органів та їх посадових осіб, що відображають таким чином правову специфіку процесуальних форм діяльності (наприклад, загальні принципи судочинства, передбачені в Конституції, або принципи виборчого процесу, визначені виборчим законодавством тощо). Серед основних принципів проведення реформи можна назвати такі:

1) принцип законності модернізації. Цей принцип є одним із найважливіших у конституційному праві і процесі, характеризується як режим відповідності суспільних відносин у конституційній сфері вимогам діючої Конституції і законів держави. Принцип законності передбачає гарантування конституційних прав і свобод громадян, неприпустимість протиставлення конституційної законності і політичної доцільності, невідворотність настання відповідальності за порушення режиму законності й державної дисципліни. Принцип законності спирається також на положення про те, що правовий порядок у державі ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, а державні органи та їх посадові особи при цьому зобов'язані діяти лише на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами держави;

2) принцип верховенства права передбачає, що органи державного управління повинні виконувати свої функції та повноваження відповідно до законодавства, а функції, а також процедури прийняття управлінських рішень для запровадження конституційної модернізації визначаються законодавчими актами;

3) принцип юридичної рівності спирається на конституційне положення про те, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, і не може бути будь-яких привілеїв чи обмежень щодо будь-кого з них. Цей принцип базується і на положенні Конституції про взаємну відповідальність держави і громадянина, що передбачає, з одного боку, обов'язок громадян додержуватися вимог закону, а з іншого – відповідальність держави перед людиною за свою діяльність;

4) принцип публічності полягає в обов'язку органів влади здійснювати свої функції і повноваження від імені держави і за державний кошт. Стратегія конституційної реформи повинна публічно обговорюватися, всі ідеї та пропозиції мають виноситися на диспут між громадянами, громадськими діячами, політиками тощо;

5) принцип об'єктивності спрямований на максимально можливе в суб'єктивних умовах виключення з конституційного процесу проявів суб'єктивізму, односторонності в аналізі й оцінці дій і фактів суб'єктів. Конституційна модернізація повинна проводитися не в інтересах тільки одного панівного класу чи осіб, які наразі знаходяться при владі, а задовольняти інтереси всього населення України;

6) принцип гласності зумовлений необхідністю повної поінформованості суспільства про діяльність державних органів, їх посадових осіб щодо виконання покладених на них функцій, а також про факти законодавчого процесу, що створюють для громадян певні права чи обов'язки (Конституцією передбачено право громадян знати свої права й обов'язки, а також кореспондуючий йому обов'язок органів влади, доводити до відома населення закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян; Конституцією також передбачено право на вільний доступ до інформації, за винятком тієї, що є державною таємницею; Конституцією та законами передбачена відкритість діяльності державних органів, зокрема суду, при здійсненні судочинства). Цей принцип дозволяє зменшити вірогідність зловживань владою, прийняття помилкових рішень та вчинення корупційних діянь [5].

Будь-яке залучення громадян до активної участі в обговоренні та прийнятті управлінських рішень має багато переваг, і в кінцевому підсумку є засобом формування освіченого і зацікавленого громадянина, а також забезпечує конституційне положення про народовладдя. Такими перевагами є:

- визначення цінностей, які підтримують громадяни, та проблем, які їх хвилюють;
- підвищення легітимності проведення конституційної модернізації;
- залучення інтелекту громадян та плюралістичних думок громади для опрацювання можливих варіантів проведення реформи;
- створення позитивного іміджу влади та інші [6];

7) принцип науковості проведення конституційної модернізації, що полягає в належному теоретичному обґрунтуванні всіх конституційно-правових явищ, наявності розвиненої конституційно-правової науки, яка своєчасно й ефективно забезпечує потреби конституційної практики;

8) принцип наступності модернізації виявляється в її історизмі та еволюційному становленні. Конституційна реформа знаходиться не на своєму першому етапі, вона триває вже більше ніж 20 років і потребує свого подальшого розвитку;

9) програмний принцип конституційної модернізації України виражає перспективи розвитку суспільних відносин, що регулюються конституційним правом. Кожна реформа повинна мати свою програму і стратегію, якої треба дотримуватися;

10) принцип інтенсивності перебігу передбачає встановлення на законодавчому рівні конкретних строків реалізації та втілення у життя конституційної реформи;

11) принцип послідовності, що означає наявність вимог суворої регламентації черговості дій проведення реформи, що обумовлює досконалість, оптимальність і ефективність конституційного процесу. Саме недостатність правової регламентації цієї послідовності, а тим паче її відсутність, суттєво знижує якість конституційної модернізації, її динамічність і, як наслідок, унеможливує чи значно ускладнює реалізацію суб'єктами конституційних відносин своїх юридичних прав і обов'язків. Послідовність дій, встановлених конституційно-процесуальними нормами, проявляється у стадіях конституційного процесу. Стадія конституційної модернізації – це сукупність взаємопов'язаних дій суб'єктів конституційного права, встановлених його процесуальними нормами, які складають певну частину конституційного процесу. Етапність конституційної модернізації полягає в суворій послідовності здійснення кожної стадії та переходу до наступної стадії процесу лише після виконання всіх конституційних процедур, передбачених його попередньою стадією [5, с. 7];

12) принцип субсидіарності як фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу полягає в тому, щоб шляхом деконцентрації центральний уряд міг передавати ряд своїх функцій нижчому рівню, ближче до громадян, місцевим органам влади для ефективності модернізації і раціональності використання часу та людської праці.

Наприклад, для належного забезпечення децентралізації Комітетом міністрів Ради Європи № R(95)19 підготовлено рекомендації щодо імплементації принципу субсидіарності, де вказується: «... з метою розподілу повноважень:

- визначити у національних законодавствах належність повноважень кожного рівня влади відповідно до загальних компетенцій та повноважень;
- запровадити принципи організації влади, які врівноважують повноваження з можливостями (ресурси, розмір, географічне розташування тощо) місцевих та регіональних влад;
- врегулювати на законодавчому рівні і провести експерименти щодо можливості делегувати від центральних органів влади визначені повноваження на нижчий рівень; створення багатофункціонального органу і можливість здійснювати ним владу;
- ввести постійний механізм залучення місцевих та регіональних влад у новий перерозподіл повноважень шляхом укладання контрактів між центральною та регіональними або місцевими владами;
- розвинути систему програмних контрактів із визначенням відповідальності кожного рівня з метою реалізації владних повноважень влад різних рівнів, які мають бути скорочені до мінімуму;
- врегулювати на законодавчому рівні необхідні процедури та механізми з метою прискорення впровадження принципів субсидіарності та їх імплементації;
- застосувати всі ці запровадження не тільки у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою, але також і між усіма рівнями влади» [4];

13) принцип гнучкості, тобто здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників (наприклад, окупація Криму, війна на Донбасі, міжнародні переговори у Мінську тощо);

14) принцип легітимності для українських політичних реалій є дуже важливим з огляду на те, скільки разів вже впроваджувались в Україні реформи однією владою і згодом скасовувалися іншою на підставі недотримання процедурних норм;

15) принцип ефективності полягає в тому, щоб були задіяні всі інструменти запровадження конституційної модернізації. Тільки тоді конституційна реформа стане не декларативною, а реально працюючою на благо держави. Суть ефективності проявляється в отриманні максимально можливого позитивного ефекту змін, у досягненні реального результату, запланованих цілей. Загалом ефективне проведення конституційної модернізації в Україні є наслідком усіх вищезазначених принципів.

А також не потрібно забувати про такі основоположні принципи демократизму, як: принцип суверенності народу; принцип єдиновладдя та повновладдя народу; принцип безпосереднього волевиявлення народу; принцип поєднання безпосередньої й представницької демократії; принцип пріоритетності безпосереднього народовладдя в системі демокра-

тії; принцип політичного плюралізму; принцип конституційності; принцип загальності та рівності у здійсненні безпосереднього народовладдя; принцип реальності безпосереднього народовладдя тощо. Без дотримання принципів справедливості, соціальної спрямованості, поєднання інтересів особи, суспільства і держави, пріоритетності прав людини, відповідності міжнародним правовим стандартам неможливо уявити успішне проведення конституційної модернізації в Україні.

Висновки. Враховуючи вищесказане, пропонується таке визначення принципів проведення конституційної модернізації – це основоположні, керівні ідеї, які закріплені в нормах права та знаходять своє відображення в його окремих нормах та інститутах, що визначають сутність, зміст, спрямованість і форми проведення конституційно-правової реформи в державі. Серед таких принципів основними можна назвати принципи законності, верховенства права, рівності, публічності, об'єктивності, гласності, науковості, програмності, послідовності, системності, компенсаційності та інші. Принципи проведення конституційної модернізації в Україні повинні базуватися на традиціях європейської цивілізації та власній українській практиці з урахуванням європейської перспективи України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Руднева О. Правова політика України: стан, проблеми концептуалізації та підвищення ефективності / О. Руднева, О. Ярмаш // Збірник матеріалів науково-практичної конференції (м. Київ, 05 грудня 2012 р.) / за ред. О. Рудневої. – К.: НІСД, – 2013. – С. 6–26.
2. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / Кол. авт.; відпов. ред. – проф. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.
3. Рудик П. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи / П. Рудик. – К.: Атіка, 2006. – 256 с.
4. Лавренчук А. Децентралізація влади як напрямок реформи державного управління в контексті інтеграції України до Європейського Союзу // Матеріали науково-практичної конференції (29 травня 2002 р.): у 2 т. – Т. 1. – К.: УАДУ. – 2002. – 109 с.
5. Конституційний процес та особливості реалізації реформ в Україні : навч.-метод. матеріали / Ю. Баскакова, П. Качанова, О. Руденко, Г. Усатий. – К. : НАДУ, 2013. – 88 с.
6. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи виконавчої влади в Україні // Науковий вісник «Демократичне врядування». – 2012. – Вип. 9. – С. 22–25.