

спосіб виявили бажання брати участь у парламентських виборах, фактично були позбавлені повноцінного права обирати народних депутатів України.

Особливістю нинішнього процесу оновлення виборчого законодавства є те, що воно відбувається паралельно з оновленням Основного Закону. Чи зачеплять майбутні конституційні зміни розділ III Конституції «Вибори. Референдум», наразі невідомо. Найпевніше, ні, бо внесення змін та доповнень до цього розділу передбачає їхнє кінцеве затвердження на всеукраїнському референдумі. Однак якщо навіть тільки говорити про вже офіційно анонсовані зміни до розділів Основного Закону, котрі пов'язані з організацією публічного життя на місцях, зокрема щодо процесів децентралізації влади, то вони також (хоча й опосередковано) стосуватимуться майбутнього виборчого законодавства в частині організації та проведення місцевих виборів.

У такій ситуації Конституційному Суду обов'язково доведеться надавати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам статей 157 і 158 Основного Закону. За майже двадцятирічний період своєї діяльності такі висновки єдиний орган конституційної юрисдикції давав неодноразово. Приміром, у справі щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції стосовно недоторканості народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Основного Закону від 16 червня 2015 року.

Надаючи такі висновки, Конституційний Суд України має, зокрема, врахувати: Конституція України не може бути змінена, якщо зміни: а) передбачають скасування прав і свобод людини і громадянина; б) передбачають обмеження прав і свобод людини і громадянина; в) спрямовані на порушення територіальної цілісності України; г) спрямовані на ліквідацію незалежності Укра-

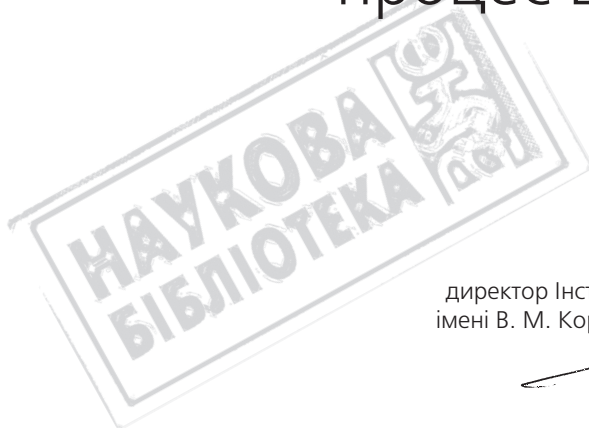
їни. Однак якщо три перші приписи можуть мати, умовно кажучи, більш-менш конкретизований характер (зрештою їх можна навіть візуально оцінити), то з четвертою вимогою ситуація є значно складнішою.

Водночас, як доводить практика останніх двох років, застереження щодо можливої ліквідації незалежності України вже не є суто абстрактним.

Тож треба дещо ширше подивитися на цей конституційний припис; дотримуючись його, маємо вдатися до комплексних підходів, зокрема й з огляду на можливі наслідки тих чи тих конституційних змін та доповнень. Увагу мали б також привернути й потенційні загрози внаслідок змін, що спершу можуть мати вигляд згортання чи переформатування засадничих положень конституційного ладу держави. Але саме такі процеси за певних умов можуть призвести не тільки до небажаних наслідків, а й створити реальні загрози незалежності України.

Отже, вдосконалюючи виборче законодавство в умовах внесення конституційних змін, варто максимально дотримуватися таких дій: спочатку внесення змін та доповнень до Конституції, потім – до виборчого законодавства; застосовуючи інструмент так званого очищення виборчого законодавства від положень, які не відповідають Основному Закону, варто не допускати у виборчому законодавстві штучно створених прогалин, особливо напередодні проведення виборів; процес надання Конституційним Судом висновків щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам статей 157 і 158 Основного Закону потребує розширеного офіційного тлумачення положення про те, що Конституція не може бути змінена, якщо зміни спрямовані на ліквідацію незалежності України. **Д**

Конституція і виборчий процес в Україні



Юрій ШЕМШУЧЕНКО,
академік НАНУ,
директор Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України



Аналізуються фрагменти конституційного процесу в Україні з 1996 року й донині. Висловлюються міркування стосовно децентралізації адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у майбутній оновленій Конституції. Автор наголошує на зміні власне філософії моделі діяльності місцевого самоврядування в державі. Зосереджує увагу на певних позитивних кроках у напрямі децентралізації державної влади і місцевого самоврядування, легітиматії територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Вбачає, що найголовніше – зробити нашу Конституцію справді національною за змістом і цивілізаційною за формою, надійним гарантом державного суверенітету.

Ключові слова: конституційний процес, Декларація про державний суверенітет, децентралізація, місцеве самоврядування, Конституційна комісія.

Конституция и избирательный процесс в Украине

Юрий ШЕМШУЧЕНКО, академик НАНУ, директор Института государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины

Анализируются фрагменты конституционного процесса в Украине с 1996 года и по сей день. Высказываются соображения относительно децентрализации административно-территориального устройства и местного самоуправления в будущей обновленной Конституции. Автор отмечает изменение собственно философии модели деятельности местного самоуправления в государстве. Концентрирует внимание на определенных положительных шагах в направлении децентрализации государственной власти и местного самоуправления, легитимации территориальной громады как первичного субъекта местного самоуправления. Считает, что главное – сделать нашу Конституцию действительно национальной по содержанию и цивилизационной по форме, надежным гарантом государственного суверенитета.
Ключевые слова: конституционный процесс, Декларация о государственном суверенитете, децентрализация, местное самоуправление, Конституционная комиссия.

27



Constitution and electoral process in Ukraine

Yurii SHEMSHUCHENKO, Member of National Academy of Sciences of Ukraine

The fragments of constitutional process in Ukraine from 1996 until now are analyzed. Thoughts about decentralization of administrative-territorial mode and local self-government in the future renewed Constitution are expressed. The author pays attention actually to the change of philosophy of the model of activity of local self-government in the country. The author draws attention to certain positive steps in the direction of decentralization of state power and local self-government, legitimation of the territorial society as a primary subject of local self-government. He thinks that the most important thing is to make our Constitution indeed a national one within the content and a civilized one within the form, a reliable guarantor of state sovereignty.

Keywords: constitutional process, Declaration on State Sovereignty, decentralization, local self-government, Constitutional commission.

Попри усі вади Конституція України на першому етапі стабілізувала політичну ситуацію в державі, стимулювала розвиток національної правової системи, створила ліпші, демократичніші умови для забезпечення прав і свобод громадян.

Через Конституцію ми сприйняли європейські політико-правові цінності та інститути, приміром, поділ влади, верховенство права, президентсько-парламентську чи парламентсько-президентську республіку, Конституційний Суд, Уповноваженого з прав людини тощо. 1981-го я вперше опублікував статтю про омбудсмена як буржуазний інститут контролю за правами людини. Хто тоді міг подумати, що цей інститут згодом приживеться в незалежній Україні.

Але життя непередбачуване. Сьогодні внесення системних змін до Конституції стало об'єктивною реальністю. Над цим, як відомо, працюють Конституційна комісія при Президентові України, очолювана Головою Верховної Ради В. Гройсманом, учені юридичних науково-дослідних інститутів і вищих навчальних закладів. Три науковці Інституту держави і права імені В. М. Корецького є членами Конституційної комісії. Проведення конституційної реформи й набрання чинності до кінця цього року оновленої Конституції передбачені «Комплексом заходів, спрямованих на імплементацію Мінських домовленостей».

Зупинюся на деяких моментах конституційного процесу в Україні.

1. Дещо з історії. Відомо, що основою для Конституції 1996 року стала Декларация про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990-го, тобто 25 років тому. У Верховній Раді було 7 проектів декларації. Були палкі суперечки, адже ще існував СРСР. Нарешті домовилися закріпити в ній державний суверенітет і основи суспільного ладу України. **Форма державного правління – унітарна республіка.** Про Президента в документі ще не йшлося. З прийняттям Декларації про державний суверенітет почали широко застосовувати назву «Україна» в офіційних документах.

Зазначалося, що Україна має право на власні збройні сили. Статтею 9 було урочисто проголошено, здається, за пропозицією І. Драча, «намір стати в майбутньому **постійно нейтральною державою, без'ядерною** державою, яка не бере участі у військових блоках». За нинішніх умов військової конфронтації з Росією є пропозиції переглянути цей статус.

Я був тоді у Верховній Раді. Пам'ятаю піднесення. Голову Верховної Ради України І. Плюща буквально винесли до натовпу й осипали квітами.

2. Щодо першої Конституційної комісії. Її утворили в жовтні 1990 року. Мені довелося працювати

у цій комісії. До її складу увійшли також академіки І. Лукінов, Ю. Пахомов, М. Чумаченко. На жаль, жодного з них уже немає.

Робочу групу для підготовки проекту нової Конституції очолив професор Л. Юзьков. Ця група на підставі вивчення зарубіжного досвіду вже у січні 1992-го підготувала проект нової Конституції України. Його передали до парламенту, але він не дістав схвалення. За цим проектом Україна визнавалася президентсько-парламентською республікою. Замість однопалатної Верховної Ради пропонувалися двопалатні Національні Збори. Президент України мав статус не тільки глави держави, а й глави виконавчої влади. Пропонувалося закріпити дві форми власності – публічну і приватну, а також наступне положення: «Громадяни України, якщо інші способи не можуть бути використані, мають право вдаватися до спротиву будь-кому, хто наважиться протиправно ліквідувати демократичний конституційний лад України» (стаття 9).

Конституцією 1996 року положення першого проекту здебільшого не були сприйняті. Але деякі з них залишаються дискусійними й дотепер (зокрема, щодо двопалатного парламенту, форми правління та конституційного закріплення форми власності).

3. Деякі міркування щодо децентралізації адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в оновленій Конституції. Під децентралізацією наразі розуміють розмежування завдань і функцій відповідних органів, за якого більшість із них передається з вищого за нижчий рівень. Ідеться про зміну самої філософії моделі діяльності місцевого самоврядування в Україні.

17 червня 2015 року робоча група з проблем місцевого самоврядування Конституційної комісії загалом схвалила пропозиції до оновленої Конституції з відповідних питань.

До головних новел у цьому контексті належать: по-перше, європейський громадський підхід до організації місцевого самоврядування в Україні; по-друге, відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування визначено поняття такого самоврядування не тільки як права, а й як спроможності територіальної громади самостійно здійснювати управління місцевими справами; по-третє, систему адміністративно-територіального устрою мають становити громади, райони, регіони. До органів місцевого самоврядування громади належать голова громади та рада як представницький та виконавчий орган місцевого самоврядування громади; по-четверте, утворення виконавчих комітетів у складі районних і обласних рад, які є органами місцевого самоврядування і представляють та реалізують спільні інтереси територіальних громад району та області; по-п'яте, виконавчу владу в областях і районах, Києві та Севастополі замість нинішніх відповідних державних адміністрацій здійснюватимуть префекти (французький варіант) та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Префектів в областях та районах призначає на посаду за поданням Кабінету Міністрів та звільняє з посади Президент України. Префекти на відповідній території здійснюють нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, координують діяльність територіальних органів виконавчої влади; забезпечують виконання державних програм, спрямовують та організують діяльність територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за надзвичайних умов. Останнє має особливо важливе значення у контексті анексії Криму і військової агресії Російської Федерації на Сході України; по-шосте, за пропозиціями робочої групи повніше, ніж у чинній Конституції,

виписані гарантії матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Передбачено також, що держава компенсуватиме витрати органів місцевого самоврядування, яких ті зазнали внаслідок рішень органів державної влади.

Тож пропонуються певні позитивні, на мій погляд, кроки на конституційному рівні в напрямі децентралізації державної влади і місцевого самоврядування, легітимації територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. В Україні наразі налічується 11 тисяч територіальних громад. Але більшість із них є кволими. Не все гаразд і з правовим регулюванням у цій сфері. Потрібно, зокрема, прискорити прийняття у новій редакції закону про місцеве самоврядування, а також нових законів про місцеві органи виконавчої влади й адміністративно-територіальний устрій України тощо. Слід зазначити, що останнім часом у контексті децентралізації з-за кордону пропонують різні рекомендації щодо облаштування України. Ідеться, зокрема, про надання особливого статусу Донбасу, про перетворення України на конфедерацію тощо. Тут важливо пам'ятати: Україна за Конституцією – унітарна держава й є суб'єктом, а не об'єктом міжнародних відносин.

4. Щодо поліпшення якості й ефективності дії правової системи України. Нагадаю: перед проголошенням незалежності в Україні діяло 26 власних законів і 13 кодексів, а на початок липня 2015-го – понад 5700 законів і майже 80000 актів Кабінету Міністрів, міністерств та відомств (із них понад 27000 урядових постанов), а також більш як тисяча ратифікованих міжнародних договорів.

За кількісними показниками ми навіть обійшли деякі європейські країни. Але радіти зарано. Наше законодавство не є якісним, а отже, й достатньо ефективним. До 70% прийнятих законів – це закони про внесення змін до чинних. Не прийнято низки законів, передбачених Конституцією. У нашому парламенті фактично діє презумпція політики над правом. У законодавчому процесі недостатньо використовують форму кодексів і інститут незалежної експертної оцінки законопроектів. Залишаються без відповіді давні не лише для практики, а й для теорії запитання: скільки законів і нормативних актів необхідно для національної правової системи? яким є оптимальне співвідношення між законами та підзаконними нормативними актами?


Поліпшення якості нашого законодавства залежить від підвищення професіоналізму українського парламенту передовсім через удосконалення виборчого процесу.

Варта уваги проблема забезпечення реалізації чинного законодавства, що безпосередньо пов'язано з удосконаленням конституційно-правового статусу судової влади. Спеціальна робоча група Конституційної комісії опрацювала відповідні пропозиції з цього питання. Ідеться про забезпечення максимальної відкритості й доступу до правосуддя. Питання наукового забезпечення розвитку конституційної юстиції в Україні обговорювалися на «круглому столі» в Конституційному Суді України. Сподіваємося, наша судова система нарешті запрацює на рівні європейських стандартів.

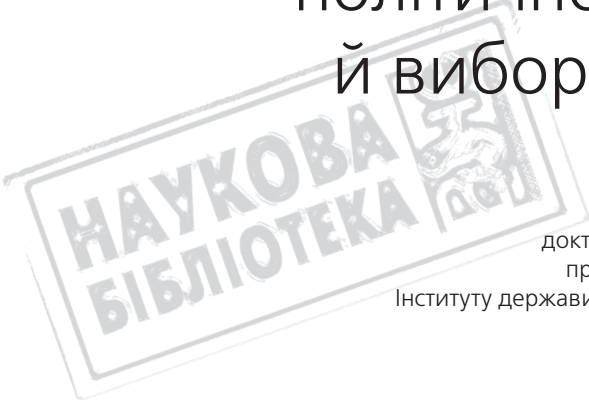
Насамкінець хочу зазначити, що нині ми маємо досить розвинену теоретичну базу українського конституціоналізму. Наука конституційного права є однією з визначальних у системі національної юридичної науки. Питання конституційного права наразі вивчають понад 100 докторів і кандидатів юридичних наук. За роки незалежності підготовлено і видано більш як 100 індивідуальних і колективних монографій з тематики

конституційного права, зокрема фундаментальна праця «Проблеми теорії конституційного права України».

На жаль, на практиці й дотепер недостатньо використовують гносеологічний і прогностичний потенціал теорії конституційного права. Це відповідним чином позначається на науковому обґрунтуванні нашої Конституції та стабільності її дії.

Я торкнувся лише деяких актуальних питань. Ідея полягає в тому, щоб зробити Конституцію України справді національною за змістом і цивілізаційною за формою, надійним гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, забезпечення прав і свобод громадян. Тож плідно попрацюймо в цьому напрямі. 

Конституційні засади політичної реформи й виборів в Україні



Олексій ЮЩИК,
доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
НАН України



29

Наголошується на негативній закономірності в політичній практиці незалежної України – деградації публічної влади кожної наступної каденції. Причину цього автор убачає в тій політичній системі, що породжує й живить неякісну олігархічно-бюрократичну владу. Аналізуються наслідки конституційних реформ, продукованих можновладцями впродовж останніх двадцяти років. Необхідним і актуальним оновленням України автор вважає таке, яке ґрунтується на науково-визначеній стратегії конституційного розвитку й враховує наявну суспільно-політичну ситуацію в країні та тенденції її розвитку не менш як на десятиліття вперед. Науковець доводить необхідність зміни старої парадигми «народ – влада – Конституція» на нову – «народ – Конституція – влада». Значущою ланкою в реалізації стратегії конституційного процесу є ухвалення нової редакції Конституції на референдумі.

Ключові слова: деградація публічної влади, конституційний процес, реформа політичної системи, Всеукраїнські установчі збори, легітимна стратегічна лінія реформ.

Конституционные основы политической реформы и выборов в Украине

Алексей ЮЩИК, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины

Отмечается отрицательная закономерность в политической практике независимой Украины – деградация публичной власти в каждую следующую каденцию. Причину этого автор усматривает в той политической системе, которая порождает и питает некачественную олигархически-бюрократическую власть. Анализируются последствия конституционных реформ, продуцируемых чиновниками на протяжении последних двадцати лет. Необходимым и актуальным обновлением Украины автор считает такое, которое основывается на научно-определенной стратегии конституционного развития и учитывает имеющуюся общественно-политическую ситуацию в стране и тенденции ее развития не менее чем на десятилетие вперед. Ученый доказывает необходимость изменения старой парадигмы «народ – власть – Конституция» на новую – «народ – Конституция – власть». Значимое звено в реализации стратегии конституционного процесса – принятие новой Конституции на референдуме.

Ключевые слова: деградация публичной власти, конституционный процесс, реформа политической системы, Всеукраинское учредительное собрание, легитимная стратегическая линия реформ.