

О. І. КЛИМЕНКО

Олександр Ігорович Клименко, кандидат юридичних наук, заступник директора Департаменту регіональної політики та адміністративної реформи, завідувачий відділом взаємодії з регіонами Секретаріату Кабінету Міністрів України

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Нині наша держава входить у новий етап державотворення та право творення. Важливе місце серед цих реформ посідає конституційна реформа, що має на меті модернізувати Основний Закон. Так, з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, забезпечення залучення в установленому порядку до такої роботи провідних учених, представників громадянського суспільства і різних політичних сил, міжнародних експертів Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), експертів інших міжнародних установ та організацій.

Недаремно вже протягом багатьох років із порядку денного політичного та суспільного життя нашої держави не сходять питання конституційної реформи. Про необхідність її проведення згадують вітчизняні науковці, дана тема є предметом постійних дискусій. Питання конституційної реформи у своїх працях неодноразово порушували українські вчені, зокрема: М. Ставнійчук, І. Динник, С. Головатий, А. Колодій, В. Коліх, В. Колісник, Л. Кравчук, С. Різник, Ю. Шемшученко та інші, які зробили вагомий внесок у дослідження даної проблематики.

Як зазначає В. Коліх, широкого громадського обговорення Концепції внесення змін до Конституції України не відбулося через драматичні події в Україні в лютому 2014 р. та їхні політичні й конституційно-правові наслідки. Наш аналіз розробленого Конституційною Асамблеєю проекту цієї концепції дає змогу зробити такі основні висновки. По-перше, остаточний текст проекту концепції (розміщений на сайті Конституційної Асамблеї для широкого громадського обговорення) змістовно значно відрізняється від його початкового варіанта (розданого членам Конституційної Асамблеї до її пленарного засідання 21 червня 2013 р.), що свідчить про відсутність у членів Конституційної Асамблеї усталених уявлень щодо того, які саме зміни потрібно вносити до Конституції України. По-друге, Конституційна Асамблея здійснила тотальний перегляд Конституції України, положень усіх її розділів, у тому числі тих, зміни в яких затверджуються всеукраїнським референдумом (I, III, XIII)¹.

Зокрема М. Ставнійчук, яка неодноразово наголошувала: «Нашій державі потрібна систематизація реформ: від економіки, фінансів, соціальної політики до політичної системи, внутрішньої та зовнішньої безпеки. Єдиним чинником, що за своєю природою здатен сьогодні стати матрицею реформування всієї країни, є конституційно-правова модернізація. Вона розглядається нами як процес приведення права України, і передовсім її Конституції, у відповідність до сучасних потреб суспільства та держави, національної правової традиції, критеріїв і стандартів європейського конституціоналізму, європейського права»².

При цьому А. Колодій, колишній член Конституційної Асамблеї зазначив: «Вітчизняному конституційному процесі не вистачає: по-перше, достатньої регламентованості нормативно-правовими актами різної юридичної сили. На жаль, до цього часу відсутні закони України «Про нормативно-правові акти», «Про закони та законодавчу діяльність в Україні», «Про парламентську більшість», «Про парламентську опозицію». По-друге, системності та логічної послідовності дій та заходів, що здійснюються у межах конституційного процесу, а саме стосовно розробки, прийняття, внесення змін та доповнень, набуття чинності конституцією та конституційним законодавством. По-третє, цілеспрямованості та втілення у суспільне, соціальне життя справжнього конституціоналізму, який органічно містить народовладдя, демократію, гуманізм тощо»³.

Пріоритетним завданням внутрішньополітичного розвитку України є проведення конституційної реформи. Як наслідок, до Конституції України було внесено зміни законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII, а Революція гідності стала каталізатором прийняття Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII⁴, який в цілому відновив редакцію Конституції 2004 р.

З метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища, сприяння досягненню громадського та політичного консенсусу, Указом Президента України від 3 березня 2015 року № 119 «Про Конституційну Комісію» було створено Конституційну Комісію⁵.

Конституційна Комісія є спеціальним допоміжним органом при Президентові України, яка працює у складі трьох робочих груп, що розробляють зміни до Конституції України за пріоритетними напрямками

реформування – децентралізації, удосконалення конституційних засад правосуддя та конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина.

Саме тому Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», яка схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, передбачено реалізацію конституційної реформи⁶.

Як зазначає І. Динник, важливий напрям реформування, що має на меті підвищення ефективності механізмів політичного представництва, пов'язаний із парламентською реформою. Сучасний етап розвитку політичної системи України можна характеризувати як повне «перезавантаження», в якому українському парламенту належить одна з ключових ролей. З огляду на те, що парламент є найвищим представницьким органом, однією з головних функцій якого є забезпечення діалогу між різними групами суспільних інтересів з метою формування ефективної державної політики⁷.

В. Колух наголосив, що Укази Президента України П. Порошенка «Про Конституційну Комісію» та Президента України В. Януковича «Про Конституційну Асамблею» мають багато спільного не лише за формою. У них ідеться про реформування Конституції України, а не якогось конституційно-правового інституту (судової влади, місцевого самоврядування, територіального устрою тощо). Це означає, що Конституційна Комісія може піти шляхом Конституційної Асамблеї і здійснюватиме тотальний (всеосяжний) перегляд Конституції України, в якому немає потреби і який у разі його здійснення може мати непередбачувані негативні наслідки для всієї системи організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні.

Висловлюючи свою оцінку, А. Колодій переконаний, що для оновлення Конституції України необхідно використовувати філософсько-світоглядні підходи, загальнонаукові, спеціально-наукові та власне-юридичні методи та способи. Методологія оновлення Конституції України має бути множинною, плюралістичною⁸.

Звернемо увагу, що уряд прийняв розпорядження «Про організацію проведення обговорення положень змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади»⁹, а також до Верховної Ради внесено проект Закону України «Про внесення змін до статті 124 Конституції України в якому зазначено, що Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, передбачених Римським статутом Міжнародного кримінального суду.

Україна пов'язує перспективи свого подальшого розвитку із входженням в європейські структури. Починаючи з 1991 р., коли наша держава здобула незалежність, Україна та ЄС започаткували відносини, що динамічно розвиваються. Відносини України з Європейським Союзом (ЄС) від початкових політичних декларацій та надання технічної і фінансової допомоги ЄС перетворилися на співробітництво, яке охопило широке коло питань у різних сферах діяльності із залученням значної кількості урядових та ділових партнерів, представників громадськості тощо. У 1998 р. Україна і ЄС зробили рішучий крок до покращення своїх відносин шляхом укладення Угоди про партнерство та співробітництво¹⁰.

Практичним інструментом підготовки до реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС до моменту набуття нею чинності є Порядок денний асоціації України – ЄС (ПДА). Зазначений документ визначає спільні дії сторін щодо політичного діалогу, у сферах зовнішньої політики, юстиції та безпеки, економічного та секторального співробітництва на принципах спільної з ЄС участі, відповідальності та оцінки.

Загалом Угода про асоціацію та Порядок денний асоціації сприятимуть подальшій політичній асоціації та економічній інтеграції України до ЄС шляхом запровадження та вдосконалення всебічного співробітництва.

Акцентуємо увагу, що наша держава постійно інформує ЄС про виконання ПДА. У ході моніторингу виконання ПДА враховуються оцінки ЄС та держав-членів ЄС, зокрема щорічні звіти ЄК та Європейської служби зовнішніх дій щодо імплементації Європейської політики сусідства в Україні.

Звернемо увагу, що після підписання політичної та економічної частин Угоди про асоціацію Україна – Європейський Союз¹¹, покликана забезпечити якісно новий, поглиблений формат відносин між Україною та ЄС. Це стало унікальним двостороннім документом, який виходить далеко за рамки подібних угод, укладених ЄС свого часу з країнами Центральної та Східної Європи. Угода не лише заклала якісно нову правову основу для подальших взаємин між Україною та ЄС, а й слугує стратегічним орієнтиром для проведення системних соціально-економічних реформ в Україні, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС.

Триває робота щодо реформування судової системи, правоохоронних органів та вдосконалення кримінальної юстиції, у рамках якої здійснюється співпраця з експертами Ради Європи, Венеціанської Комісії, ОБСЄ та ЄС. Прийнято ряд законодавчих актів, спрямованих на вдосконалення судової системи та здійснення правосуддя, зокрема, Закони України: «Про внесення змін до деяких законів України (щодо окремих питань судоустрою та статусу суддів)», яким передбачено впровадження інструментів парламентського контролю з питань призначення, обрання, звільнення суддів, притягнення їх до відповідальності від 23.02.2014 р. № 769; «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо компетенції Верховного Суду України», яким визначаються правові та організаційні засади здійснення перегляду Верховним Судом рішень Вищого адміністративного суду від 14.03.2014 р. № 887; «Про відновлення довіри до судової системи України» від 08.04.2014 р. № 1188, який визначає правові та організаційні засади проведення атестації та люстраційної перевірки суддів судів загальної юрисдикції.

На нашу думку, в державі за роки незалежності були зроблені важливі кроки для інституціонування демократичної децентралізації в плані створення правової основи для процесу децентралізації, прийняті Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» (1990), «Про Представника Пре-

зидента України», «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» (1992). Дані закони визначили межі функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Чинна Конституція України закріпила систему організації влади на місцевому рівні, закладеному ще в 1992 р. Наступним кроком у створенні правової основи для децентралізації влади стали закони «Про місцеві державні адміністрації» (1997) та «Про місцеві адміністрації» (1999). Етапом на цьому шляху стала Концепція реформи місцевого самоврядування, спрямована на децентралізацію влади. Наступним реальним кроком стали пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, які ґрунтуються на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування, напрацюваннях Конституційної асамблеї та Конституційної Комісії Верховної Ради, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування. Запропоновані зміни до Конституції України передбачають: закріплення принципу децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; запровадження трирівневої системи адміністративно-територіальної устрою – область, район, громада з широким самоврядуванням; громадою є адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто, а також прилеглі до них території); передача функцій виконавчої влади від місцевих держадміністрацій виконавчим органам відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності й наділення громад максимально широким колом повноважень; необхідне забезпечення фінансовими ресурсами повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи їх участь у загальнодержавних податках; ліквідація державних адміністрацій і створення замість них державних представництв, позбавлених виконавчих функцій та наділення їх контрольно-наглядними та координаційними повноваженнями.

Найважливішим кроком на шляху реформування кримінальної юстиції України стало прийняття 13 квітня 2012 р. Верховною Радою України нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК), який набув чинності 19 листопада 2012 року. У своїх висновках експерти Ради Європи зазначили, що розроблення КПК супроводжувалося «позитивною співпрацею українських органів влади з експертами Ради Європи протягом усього законотворчого процесу», і тому його схвалення «може дійсно вважатися запровадженням міцної основи для створення чесної, справедливої та ефективної системи кримінального судочинства». Крім того, КПК пройшов додаткову експертизу Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи.

Як підсумок зазначимо, що наша держава повинна виконати низку заходів, які допоможуть вивести Україну на міжнародну арену як повноправного члена Світового Співтовариства: по-перше, завершити підготовку проекту Адміністративно-процедурного кодексу України; по-друге, продовжити подальше вдосконалення законодавства про державну службу; по-третє, подальше реформування судової системи; по-четверте, забезпечення розроблення та прийняття законопроектів, спрямованих на реформування судової системи, органів внутрішніх справ, прокуратури та адвокатури; по-п'яте, належне виконання в Україні рішень Європейського суду з прав людини та впровадження рекомендацій Ради Європи стосовно умов відбування покарання засудженими, надання їм медичної допомоги; по-шосте, імплементація антикорупційного законодавства; по-сьоме, законодавче врегулювання питання утворення незалежного органу в сфері боротьби з корупцією; по-восьме, забезпечення прозорості бюджетного процесу та контролю за виконанням державного бюджету та продовжити реформування податкової системи відповідно до європейських стандартів.

¹ Колюх В. Конституційне DÉJÀ-VU// Віче. – 2015. – № 10. – С. 13–18 : [Електронний ресурс]. – <http://www.viche.info/>

² Ставнійчук М. І. Окремі проблеми новітнього конституційного процесу у світлі висновків європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) / М. І. Ставнійчук // Право України. – 2012. – № 8. – С. 146–153.

³ Колодій А. Конституційний процес та сучасна конституційна реформа в Україні: етапи розвитку // Право України. – 2012. – № 8. – С. 114–120.

⁴ Про відновлення дії окремих положень Конституції України Закон України: від 21.02.2014 № 742-VII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/742-18>

⁵ Про Конституційну Комісію: Указ Президента України від 03.03.2015 № 119 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>

⁶ Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

⁷ Динник І. Розвиток української держави у контексті реалізації стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» Збірник наукових праць. «Ефективність державного управління» – 2015. – Вип. 43 – С. 264–271.

⁸ Служба інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади (СІАЗ). Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності. Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів – К., 2012. – № 7. – 126 с.

⁹ Про організацію проведення обговорення положень змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади Розпорядження Кабінету Міністрів України: від 17.04.2014 № 451 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/451-2014-%D1%80>

¹⁰ Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_990

¹¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011

Резюме

Клименко О. І. Законодавче закріплення конституційно-правової реформи в Україні.

У статті проаналізовано правову регламентацію здійснення конституційно-правової реформи в Україні. Висвітлено пріоритетні завдання внутрішньополітичного розвитку держави та запропоновано конкретні пропозиції, що допоможуть Україні вийти на міжнародну арену у якості повноправного члена Світового Співтовариства.

Ключові слова: конституційна реформа, внесення змін до Конституції України, Конституційна Комісія, політична асоціація, економічна інтеграція.

Резюме

Клименко А. И. Законодательное закрепление конституционно-правовой реформы в Украине.

В статье проанализированы правовую регламентацию осуществления конституционно-правовой реформы в Украине. Освещены приоритетные задачи внутривнутриполитического развития государства и предложены конкретные предложения, которые помогут Украине выйти на международную арену в качестве полноправного члена мирового сообщества.

Ключевые слова: конституционная реформа, внесение изменений в Конституцию Украины, Конституционная Комиссия, политическая ассоциация, экономическая интеграция.

Summary

Klimenko O. Upholding the constitutional and legal reform in Ukraine.

The article analyzes the legal regulation of constitutional and legal reform in Ukraine. Deals with the domestic priorities of the state and offered concrete suggestions to help bring Ukraine into the international arena as a full member of the world community.

Key words: constitutional reform, amendments to the Constitution of Ukraine, the Constitutional Commission, political association, economic integration.

УДК 342.25: 340.5

В. В. ПОПКО

Вадим Вікторович Попко, кандидат юридичних наук, доцент Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ – НЕОБХІДНА УМОВА (ІНДИКАТОР РОЗВИТКУ) МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В умовах політико-правової модернізації України суттєво зростає роль місцевого самоврядування, що пов'язано із пошуком та визначенням оптимальної моделі місцевого самоврядування у процесі здійснення в державі муніципальної реформи. Реформування місцевого самоврядування має відбуватися на засадах децентралізації владних повноважень, консолідації ресурсного забезпечення та стратегічного планування розвитку територіальних громад.

Місцеве самоврядування є обов'язковим елементом конституційного ладу будь-якої країни та полягає у праві населення самостійно і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Визнання місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу передбачає встановлення децентралізованої системи управління, форми організації влади на місцях, що забезпечує самостійне рішення громадянами питань місцевого життя з урахуванням історичних і місцевих традицій. Процес децентралізації публічної влади, деконцентрації влади, субсидіарності при наданні публічних послуг у наш час особливо актуальний у країнах постсоціалістичного простору, адже наявність децентралізованого управління є однією з ознак демократичної держави. Успішно реалізувати цю вимогу в державі неможливо без достатньо розвинутого самоврядування, діяльність якого ґрунтується на демократичних принципах.

В Україні інститут місцевого самоврядування потребує вдосконалення насамперед правової основи місцевих органів влади, систематизації доволі великої кількості нормативно-правових актів у цій сфері, механізму їх реалізації. Потребує вдосконалення та приведення у відповідність до Конституції України правове регулювання проблем територіального управління. Насамперед така ситуація вимагає розвитку місцевого самоврядування, стратегічного планування й особливо бюджетної політики держави. Нині актуальне завдання полягає у тому, щоб радикально змінити чинну модель територіальної організації влади в Україні, яку слід привести у відповідність до європейських засад і стандартів шляхом перерозподілу владних повноважень на користь місцевого самоврядування. Вирішити проблему оптимального та раціонального поєднання централізації і децентралізації в нашій країні покликана адміністративно-територіальна реформа. За таких обставин в Україні 1 квітня 2014 р. прийнято *Концепцію реформування місцевого самоврядування та територі-*