

УДК 342.4

І.І. Припхан

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії
держави і права
Прикарпатського юридичного
інституту Національного
університету
«Одеська юридична академія»

ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОДОЛАННЯ СИСТЕМНОЇ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ КРИЗИ В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ

21 лютого 2014 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [1], яким фактично відновила дію Конституції України в редакції 2004 року з врахуванням змін від 1 лютого 2011 року та 19 вересня 2013 року. Таким чином політична система країни знову повернулася до парламентсько-президентського формату, який існував до 2010 р.

Незважаючи на відносну прихильність української політичної еліти та вітчизняних наукових кіл до тексту чинної Конституції України, зокрема його відповідність в більшій мірі сучасним суспільним відносинам, які істотно змінилися, порівняно з моментом його першого ухвалення в 1996 р., наявність формальних правових підстав вважати дещо незавершеною чинну конституційну модель зумовлюють потребу аналізу останньої реформованої редакції Основного Закону.

До причин конфліктності нинішнього варіанту Конституції варто зарахувати відсутність належного суспільно-політичного базису для обраної конституційної моделі. Зокрема це відсутність повноцінної партійної системи, недосконалий поділ влади, недостатня розвиненість громадянського суспільства, несприятливі для демократичного розвитку складові вітчизняної політичної культури, відсутність системних кроків у реформуванні політичної системи та низка інших факторів.

Зважаючи на ситуацію, що склалася сьогодні довкола Автономної Республіки Крим, а також Донецької і Луганської областей, першочерговим є проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи. Тільки після цього варто впроваджувати відповідні конституційні зміни у частині перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Основною метою адміністративно-територіальної реформи є формування ресурсно забезпечених територіальних громад, які здатні ефективно вирішувати питання місцевого значення та надавати публічні послуги місцевому населенню на належному рівні.

Дана реформа не повинна обмежуватися лише зміною меж територіальних громад чи населених пунктів, а її слід розуміти як комплекс заходів, що передбачатимуть системну реформу територіальної організації влади в Україні, відповідні зміни у бюджетній, податковій сферах, регулюванні відносин власності, відносинах між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою, між органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад. Наслідком адміністративно-територіальної реформи має стати всебічна повноцінна реалізація основних принципів місцевого самоврядування, зокрема, правової, організаційної та матеріальної самостійності місцевого самоврядування, відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами, забезпечення доступності та якості надання публічних послуг населенню тощо.

Зважаючи на сепаратистські настрої, що панують сьогодні на значній частині території України, лейтмотивом адміністративно-територіальної реформи має стати перегляд функцій органів державної виконавчої влади у напрямі корекції державного регулювання різних сфер суспільних відносин, дерегулювання окремих з них, передачі більшої частини функцій органам місцевого самоврядування, розділення політичних та адміністративних посад, максимально можливе унезалежнення корпусу державних службовців від політичних змін, подальша професіоналізація чиновництва та удосконалення

антикорупційного законодавства.

У межах нинішньої конституційної моделі розширення повноважень представницької влади поряд із зростанням ваги партійного впливу на державно-правові відносини суттєво збільшують залежність кадрових змін від коливань політичної кон'юнктури. Тому однією з цілей адміністративної реформи є унеможливлення масових кадрових переміщень залежно від результатів виборів. При цьому, відбір державних службовців повинен здійснюватися не відповідно до їхньої партійної приналежності, а відповідно до їхніх професійних якостей та з урахуванням норм антикорупційного законодавства. Принципово важливим є здійснення означеної трансформації корпусу державних службовців і вступ в законну силу прийнятого ще у 2011 р. принципово нового Закону України «Про державну службу».

Лише після здійснення адміністративно-територіальної реформи доцільно переходити до змін у конституційному регулюванні місцевого самоврядування, уточнення місця цього інституту у політичній системі країни і власне до зміни конституційного регулювання діяльності органів державної влади.

Як пріоритетний вектор майбутніх змін конституційного регулювання діяльності органів влади, з огляду на динаміку розвитку українського суспільства та проголошений нашою державою курс на європейську інтеграцію, варто розглядати розширення повноважень представницьких органів влади за парламентсько-президентської республіки. При цьому ключовими принципами нової конституційної конфігурації відносин між органами влади мають стати: чітке розмежування повноважень між гілками державної влади та між державною владою і місцевим самоврядуванням; посилення контрольних функцій парламенту; оптимізація функціонального та компетенційного дуалізму між Президентом і Кабінетом Міністрів у сфері виконавчої влади з огляду на досвід європейських країн.

Важливою складовою змін у конституційному регулюванні державної влади є реформа судової системи України. На органи судової влади як складову політичної системи покладається важлива функція арбітражу у відносинах між різними гілками державної влади, між

органами державної влади та місцевого самоврядування тощо. Відповідно потребує уточнення механізм взаємовідносин між органами судової влади та Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів, зокрема у напрямках чіткого розмежування сфер компетенції між органами судової, законодавчої, виконавчої влади, унеможливлення привласнення функцій судів іншими органами, забезпечення реальної незалежності усіх судів та суддів. На часі також розгляд питання про удосконалення Закону України «Про очищення влади» в контексті люстрації професійних суддів [2].

Актуальною проблемою в контексті подальших конституційних змін є удосконалення системи конституційного правосуддя, насамперед підвищення його якості. Мова йде, зокрема, про забезпечення виконання рішень Конституційного Суду, їхню прецедентність, удосконалення механізмів формування Конституційного Суду, зменшення його залежності від політичної кон'юнктури. Як не прикро, але саме Конституційний Суд своїм рішенням від 30 вересня 2010 року сприяв ескалації політико-правового конфлікту і дискредитував себе як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. Так, Конституційний Суд фактично скасував своїм рішенням Конституцію України в редакції від 8 грудня 2004 р. і відновив дію положень Конституції України 1996 р. Таким чином, Конституційний Суд вийшов за межі своїх конституційних повноважень (ст. 148 Конституції України). Більше того, такі дії суперечать ст. 5, 6, 19 Конституції України. В діях Конституційного Суду прослідковуються явні ознаки узурпації влади та порушення конституційних норм, адже відповідно до ст. 6 Основного Закону органи влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6 Конституції), а також порушення вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України, оскільки «органи державної влади (в тому числі Конституційний Суд), їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України» [3].

Конституційний Суд не врахував також приписи п. 3 ч. 1 ст. 45 Закону «Про Конституційний Суд України», яким передбачена така підстава для відмови у відкритті конституційного провадження, як

«наявність рішення Конституційного Суду щодо конституційності аналогічного за змістом та юридичною силою акта, ухвали про відмову у відкритті такого провадження або ухвали про припинення провадження щодо такого акта» [4]. Справа в тому, що 5 лютого 2008 Конституційний Суд відмовив у відкритті провадження за поданням 102 народних депутатів України про визнання Закону України №2222-1У від 8.12.2004 р. «Про внесення змін до Конституції України» неконституційним. КСУ при цьому заявив, що «з набранням чинності Закону України №2222-1У 1.01.2006 р. його положення стали невід'ємною частиною Конституції України, а сам закон вичерпав свою дію» [5]. А вже 30.09.2010 р., незважаючи на своє рішення від 5.02. 2008 р. і застереження ст. 45 Закону про Конституційний Суд, орган конституційної юрисдикції за поданням вже 252 народних депутатів України виносить рішення, яким повністю руйнує конституційно-правове поле держави. Саме тому, реформування Конституційного Суду в напрямку удосконалення механізмів його формування та роботи є тим кроком, що вбереже правову систему України від антиконституційної квазілегітимності.

Водночас, разом з реформою інститутів державної влади потребує уваги і розвиток складових політичної системи, від яких безпосередньо залежить результативність політичної реформи. Політична реформа 2004 та 2014 рр. зробила політичні партії ключовим суб'єктом політичного процесу. Шкода, але політичні партії, що існують в Україні, виявилися не готовими до цієї ролі, далеко відстаючи від стандартів партійних систем країн розвиненої демократії за низкою параметрів: представництво інтересів соціальних груп, наявність стійкої суспільної підтримки, ідеологічна послідовність, розвинена внутрішньопартійна демократія, відтворення партійної еліти, реальна всеукраїнська підтримка тощо.

При цьому слід зауважити, що незалежно від напряму та конкретного змісту подальшого конституційного розвитку, рух України шляхом демократизації неминуче призводитиме до посилення ролі політичних партій у політичному процесі. Тому важливою передумовою успішного демократичного розвитку політичної системи України є розбудова партійної системи. Пріоритетними кроками державної політики в цій сфері мають стати: забезпечення прозорості фінансування

партій, сприяння розвитку внутрішньопартійної демократії, сприяння підвищенню дієвості партій, забезпечення прозорого державного і громадського контролю за додержанням партіями вимог профільного законодавства тощо.

Незважаючи на важливість партій для політичного життя країни, не менш вагомою передумовою успішних конституційних змін є дальший розвиток безпосередньої демократії через активізацію участі громадян у вирішенні суспільних проблем. Заходами державної політики у цій сфері, зокрема, мають бути: посилення гарантій механізмів прямої демократії, насамперед на місцевому рівні, впровадження дієвих інструментів реалізації різноманітних форм місцевої демократії, розвиток базового рівня місцевого самоврядування - органів самоорганізації населення, активізація залучення органами влади громадськості до вироблення та реалізації рішень, сприяння становленню громадських організацій як суб'єктів реалізації прямої демократії.

Важливим є питання якомога ширшого залучення населення до процесу ухвалення конституційних змін. Традиційною підставою для критики процедури конституційних змін була недостатня участь у ній суспільства та обмеженість кола суб'єктів конституційних змін. Світова практика знає такі можливі механізми розширення суспільної участі в конституційному процесі: 1. ухвалення повного тексту Конституції або її окремих частин на всенародному референдумі; 2. розробка та ухвалення Конституції спеціальним органом установчої влади – конститувантою; 3. широкі громадські обговорення конституційних змін, розробка проекту конституційних змін інституціями громадянського суспільства та їх об'єднаннями.

Ухвалення повного тексту Конституції або змін до неї на всенародному референдумі не є поширеним в сучасній конституційній практиці країн Європи: традиційно суб'єктами розгляду конституційних змін є парламент, глава держави та орган конституційного правосуддя. З іншого боку, Конституція України чітко передбачає обов'язковість всеукраїнського референдуму в разі внесення змін до певних її розділів.

Що ж стосується конституанти, то зазвичай вона скликається у

випадках, коли ухвалення конституції відбувається в умовах гострих суспільно-політичних криз, втрати легітимності основними інститутами державної влади, які, внаслідок цього не можуть повноцінно виконати роль суб'єкта конституційних змін. Тоді створюється конституційна рада (конституційна асамблея) – інститут з новою легітимністю, який представляє інтереси більшості суспільства. В умовах більш-менш стабільної суспільно-політичної ситуації до послуг конституюнти не звертаються.

В Україні в ролі конституюнти виступала Конституційна Асамблея. Зважаючи на гостру політичну кризу в державі на початку 2014 року і дискредитацію своєї діяльності через підтримку окремими членами Конституційної Асамблеї дій і рішень колишнього Президента В.Януковича, координаційне бюро Конституційної Асамблеї 15 липня 2014 року прийняло рішення щодо припинення діяльності Конституційної Асамблеї. Основними проблемами, які розглядали члени асамблеї було мовне питання, питання збільшення прав для окремих регіонів, питання автономної республіки Крим та багато інших гострих для України питань, але реальні пропозиції в цих сферах не були розроблені вчасно.

Таким чином, як основний механізм участі громадськості у зміні Конституції України на сучасному етапі слід розглядати широке громадське обговорення можливих варіантів трансформації Основного Закону, зокрема на рівні експертної спільноти. Розширення впливу суспільства на процес здійснення конституційних змін безперечно сприятиме підвищенню якості нової конституції та забезпеченню її легітимності. З іншого боку, механізми залучення громадськості до формування проекту нової Конституції (конституційних змін) зі свого боку потребують відповідної легітимації, мають відповідати наявному правовому полю.

Утім, слід взяти до уваги, що запорукою успішності процесу удосконалення тексту Конституції, його позитивного впливу на розвиток країни є утвердження в українському суспільстві культури поваги до Конституції, набуття нею реального статусу Основного Закону держави. Лідерами цього процесу мають бути, безсумнівно, органи державної

влади, ставлення яких до Конституції значною мірою визначатиме ставлення до Основного Закону з боку суспільства.

Значною мірою на те, яким буде подальший конституційний розвиток в Україні впливають особливості соціально-економічного та соціально-політичного розвитку українського суспільства. Конфронтаційний характер політичних відносин у сучасній Україні зумовлений, в тому числі неврегульованістю відносин власності, незакінченістю процесу великої приватизації, відсутністю відповідного європейським правовим стандартам ринку землі і, загалом, недостатньою реалізованістю конституційного принципу верховенства права. Основною метою більшості політичних сил є боротьба за безпосередній контроль над наявними економічними ресурсами, чим, до речі, значною мірою зумовлений і переважно персоналістський характер партійної системи України та авторитарність партійних структур. Встановлення прозорих загальнообов'язкових правових стандартів, правил економічної поведінки є важливими передумовами успішності конституційного розвитку в Україні і мають передувати власне внесенню змін до Конституції України.

Підсумовуючи, можна зазначити, що попри надзвичайну велику значущість конституційних норм для закріплення фундаментальних цілей подальшого розвитку суспільства і держави не варто забувати про розбіжності між юридичною, політичною та фактичною конституціями в транзитних системах. Як зазначають дослідники в серії конституційного права, питання дієвості норм Конституції полягає значною мірою в тому, що «норми юридичної конституції можуть залишатися за межами діяльності суб'єктів державно-політичних відносин владарювання, що вимагає не змін до конституції, а її захисту» [6, с. 27]. Отож, для того, щоб реформування Конституції України було успішним, відповідні зміни мають супроводжуватися одночасним реформуванням усіх складових вітчизняної політичної системи, оскільки конституційні зміни не можуть бути успішними без створення для них належного інституціонального й інституційного підґрунтя.

Література

1. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України від 14.03.2014. – 2014. – №11. – Стор. 730. – Ст. 143.
2. Про очищення влади Закон України від 17 листопада 1992 р. // Голос України від 15.10.2014. – №198.
3. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>.
4. Про Конституційний Суд України: Закон України від 21 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України від 03.12.1996. – 1996. – №49. –Ст. 272.
5. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України", Закону України "Про внесення змін до розділу IV "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про Конституційний Суд України": Ухвала Конституційного Суду України від 5 лютого 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/va06u710-08>
6. Кафарський В.І. Концепти конституції у правовій і політичній науці / Володимир Іванович Кафарський // Політичний менеджмент . – 2010. – № 4. – С. 25-34.

Анотація

Припхан І.І. Зміни до Конституції як інструмент подолання системної політико-правової кризи в Українській державі. – Стаття.

У статті автор аналізує зміни до Конституції України від 21 лютого 2014 року. Зокрема, акцентує увагу на проблемних сферах конституційного регулювання та подає власне бачення шляхів вирішення означеної проблеми.

Ключові слова: Конституція, реформування, політична система, гілки влади, місцеве самоврядування.

Аннотация

Припхан И.И. Изменения в Конституции как инструмент преодоления системного политико-правового кризиса в украинском государстве. – Статья.

В статье автор анализирует изменения в Конституцию Украины от 21 февраля 2014 года. В частности, акцентирует внимание на проблемных сферах конституционного регулирования и подает свое видение путей решения этой проблемы.

Ключевые слова: Конституция, реформирование, политическая система, ветви власти, местное самоуправление.

Summary

Prypkhan I.I. Amendments to the Constitution as a Tool to Overcome the Political and Legal Crisis in the Ukrainian State. – Article.

The author examines the changes to the Constitution of Ukraine of the 21st of February 2014 in the article. In particular, focuses on the problem areas of constitutional regulation and presents her own vision of the solution ways of the abovementioned problem.

Key words: Constitution, reform, political system, branches of government, local government.

