

**ШКОЛА ПОЛІТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ ПРИ НАУКМА
ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ
УКРАЇНСЬКИЙ НЕЗАЛЕЖНИЙ ЦЕНТР ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
КОМІТЕТ ВИБОРЦІВ УКРАЇНИ**

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ ГРОМАДСЬКОГО ОБГОВОРЕННЯ

ЗЕЛЕНА КНИГА

УКРАЇНСЬКОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Київ — 2007

ББК 67.400.1 (4УКР)я73
3-48
УДК 342.4 (477) (075.8)

Зелена книга української конституційної реформи: матеріали для громадського обговорення
3-48 / ШПА при НАУКМА, ЦППР, УНЦПД, КВУ: За заг. ред. І. Коліушка, Ю.Кириченко.
— К.: «Лікей», 2007. — 32 с.

ISBN 978-966-966635-3-5

У виданні вперше зроблено спробу винести на громадське обговорення основні проблеми та напрями здійснення конституційної реформи в Україні, представити читачеві експертне бачення провідними громадськими організаціями України актуальних проблем вітчизняного конституцієтворення, спровокувати початок широкої експертно-наукової дискусії навколо наріжних питань удосконалення українського Основного Закону.

Видання здійснене в межах проекту «Коаліція НУО за ефективну конституційну реформу» за сприяння Національного Фонду Підтримки Демократії (National Endowment for Democracy, USA).

ББК 67.400.1 (4УКР)я73
3-48
УДК 342.4 (477) (075.8)

© Коліушко І., Кириченко Ю., Балан С.,
Кордун О., Павленко Р., 2007
© ШПА при НАУКМА, 2007
© Лікей, 2006 (вид. Т.Мосієнко)

ISBN 978-966-966635-3-5

ЗМІСТ

ВСТУП

1. Ключові проблеми оптимізації Конституції України.....	4
1.1. Стан та вади українського конституціоналізму	5
1.2. Гарантії конституційних прав та свобод людини і громадянина.....	7
1.3. Критичні питання регламентації форми державного правління.....	9
1.3.1. Взаємодія гілок влади.....	9
1.3.2. Питання парламентаризму.....	11
1.3.3. Статус глави держави.....	14
1.3.4. Система органів виконавчої влади.....	14
1.4. Проблеми судової гілки влади.....	16
1.5. Проблеми конституційної юрисдикції.....	18
1.6. Проблеми територіального устрою та місцевого самоврядування.....	20
1.7. Проблеми зміни Конституції України.....	24
2. Механізми оновлення Конституції України.....	25
2.1. Визнання Конституційним Судом України Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року неконституційним.....	25
2.2. Внесення змін до Конституції України у порядку, який визначений Розділом XIII Конституції України.....	26
2.3. Ухвалення нової редакції Конституції України.....	26
2.3.1. Внесення змін до розділу XIII Конституції України з метою встановлення порядку прийняття нової Конституції України органом установчої влади.....	26
2.3.2. Ухвалення Конституції України у новій редакції на всеукраїнському референдумі за ініціативою влади.....	27
2.3.3. Ухвалення Конституції України у новій редакції на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.....	28

ВСТУП

Ухвалення змін до Конституції України в грудні 2004 року проходило у вкрай напруженій політичній обстановці. Основні політичні сили досягли досить хиткого компромісу щодо основних положень оновленої Конституції за рахунок якості та узгодженості окремих її положень. Від часу остаточного набрання чинності конституційними нововведеннями минуло лише півтора року, а суспільство вже встигло відчутти негативні прояви дії нової редакції Конституції. Латентний конфлікт між гілками влади, який був закладений у нововведеннях Конституції України, призводить до компетенційних суперечок між Президентом, урядом і парламентом тощо.

Однією з причин, яка стала на заваді комплексного оновлення змін до Конституції із врахуванням демократичного досвіду незалежної України, була відсутність справжнього громадського та експертного обговорення законопроекту про внесення змін до Конституції та поспішність, з якою безпосередньо перед голосуванням були внесені правки вже в сам проект. При цьому були знехтувані висновки міжнародної спільноти в особі авторитетної Венеціанської комісії. Всупереч апробованим на практиці рекомендаціям зарубіжних та вітчизняних вчених було внесено в проект декілька досить неоднозначних норм.

Так, Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права у «Висновку щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України та щодо відповідності внесених змін загальним засадам Конституції України і європейським стандартам» зазначила, що зміни до Конституції України, по-перше, внесені з порушенням конституційної процедури, по-друге, не відповідають загальним засадам Конституції України 1996 року та європейським стандартам. Ще до ухвалення Закону № 2222-IV більшість науковців та експертів висловлювали своє негативне ставлення до змісту конституційних змін, а пізніше наголошували на порушенні процедури їх внесення.

Аналіз практики внесення змін до Конституції України дає всі підстави зробити висновок, що концептуально конституційна реформа задумувалася і реалізовувалася безвідносно до потреб українського суспільства, оскільки основна мета конституційних змін обумовлювалася тимчасовим політичним інтересом та полягала в обмеженні повноважень чинного Президента України. Конституційні зміни з'явилися як результат численних політичних компромісів, для яких несуттєвим виявилось дотримання принципу верховенства права, правил юридичної техніки, процедури внесення змін до Конституції України.

Домінуючою ознакою всієї правової системи України стало відчуття тимчасовості чинної Конституції України та існування можливості подальших порушень конституційних положень з боку органів державної влади.

Тому однією з головних причин політичних криз, які пережила та переживає Україна, є не стільки недоліки тексту Конституції України, скільки відсутність належної політико-правової культури, поваги до Основного Закону, несприйняття представниками влади принципу верховенства права.

На сучасному етапі розвитку конституціоналізму в Україні стало особливо відчутно, що принциповим для успішного розвитку держави є не лише якісний демократичний зміст Конституції, а й **практична дієвість Основного Закону держави**, зокрема, закріплених нею принципів, таких як верховенство права, законність, пріоритет прав людини, поділ влади тощо.

Виголошені на сьогодні Президентом України ініціативи щодо оновлення української Конституції дають надію, що врешті буде відкрита нова сторінка в історії вітчизняного конституціоналізму, яка розпочнеться з закладення необхідних політичних та правових передумов для підготовки оптимального тексту нової Конституції України.

Усе це вимагає від активної частини українського суспільства **негайно розпочати процес громадського обговорення конституційної реформи**. Для цього було обрано прийнятими європейськими традиціями форму комунікації з суспільством через підготовку та оприлюднення тематичних дискусійних матеріалів у форматі **Зеленої книги української конституційної реформи**.

1. Ключові проблеми оптимізації Конституції України

1.1. Стан та вади українського конституціоналізму

Нині Україна перебуває на стадії утвердження себе як правової держави — запровадження її основних принципів, становлення інститутів громадянського суспільства.

Враховуючи об'єктивну складність цього процесу, слід констатувати, що протягом тривалого часу дії Конституції України владою не були належним чином сприйняті принципи правової держави, такі як верховенство права, законність, пріоритет прав людини, поділ влади тощо.

З огляду на це, у Розділі I «Загальні засади» Конституції нами виділяються такі проблемні моменти:

- **Розмитість принципу верховенства права** внаслідок поєднання його з принципом пріоритету Конституції та прямої дії її норм. Закріплення принципу верховенства права у частині першій статті 8 Конституції та подальше встановлення у абзацах другому, третьому цієї ж статті пріоритету Конституції та прямої дії її норм не сприяє правильному розумінню цього принципу. Внаслідок цього у теоретичних працях з'являється визначення верховенства права як верховенства Основного Закону, що веде до неналежного застосування правових норм державними органами та їх посадовими особами.
- **Проблеми закріплення принципу народовладдя у Конституції України.** Згідно з частиною третьою статті 5 Конституції України право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові. Згідно з порядком внесення змін до Конституції (розділ XIII Конституції України), парламент уповноважений змінювати усі розділи Конституції України (крім розділів I, III, XIII) без безпосередньої участі народу. В аспекті цих положень при зміні Конституції України в порядку, визначеному Розділом XIII, виникали питання конституційності зміни усіх конституційних положень (крім положень розділів I, III, XIII) парламентом без безпосередньої участі народу, оскільки у цих положеннях також встановлюється конституційний лад України. Так, виникало питання: чи не є узурпацією влади парламентом зміна, наприклад, форми державного правління без безпосередньої участі народу тощо.
- У період Помаранчевої революції перед суспільством виникали питання щодо права народу на опір, його межі, законні способи його прояву. Пропонується обговорити доцільність регламентації права на опір, встановлення додаткових механізмів здійснення народовладдя. Так, можливими варіантами є: 1) послідовне закріплення установчої влади народом (наприклад, наділити повноваженнями щодо прийняття нової Конституції України та внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України спеціально уповноважений орган, який обирається для цього народом (Конституційна Асамблея) з наступним затвердженням його рішення на всеукраїнському референдумі); 2) уточнення виключного права народу визначати та змінювати основи конституційного ладу; 3) фіксація права народу на опір, якщо передбачені Конституцією засоби не можуть бути використані для захисту його прав і свобод.
- **Недостатній розвиток інститутів громадянського суспільства.** Протягом одинадцяти років дії чинної Конституції влада не усвідомила належним чином вторинність інтересів держави та свою функцію служіння громадянському суспільству. Можливо, слід прямо закріпити в загальних положеннях підпорядкованість дій держави служінню інтересам суспільства.
- **Перманентне порушення принципу поділу влади між її гілками, невирішеність питання щодо статусу державних органів, які не належать до жодної з гілок влади.** У статті

6 Конституції закріплений принцип поділу влади, причому у частині другій вказується, що органи законодавчої, виконавчої і судової гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Межі компетенції гілок влади повинні встановлюватися Конституцією, а обов'язок усіх державних органів та органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами, встановлюється принципом законності у статті 19. При цьому, Конституція України жодним чином не торкається питання щодо органів державної влади, які не належать до однієї з трьох гілок влади.

- **Немає чітко встановленої системи ієрархії норм. Відсутнє визначення ієрархії міжнародних договорів та нормативно-правових актів внутрішнього законодавства.** Конституція не містить загального положення щодо співвідношення між законами, що приймаються парламентом, обов'язковими на території України указами та розпорядженнями Президента, а також обов'язковими для виконання постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цим виникають запитання, які можуть призводити до інституційних спорів. Також існує невизначеність щодо пріоритетності внутрішнього чи міжнародного законодавства. Ці питання доцільно чітко вирішити на рівні Конституції.
- **Слабкість політичної системи.** Багато ускладнень в механізмі державної влади приносить відсутність традицій у політиці, стійких політичних партій (їх блоків) з чітко встановленими політичними програмами. «Загальні засади» Конституції не встановлюють засади політичної діяльності. Можливо, слід розглянути питання щодо доцільності врегулювання основних положень щодо політичних партій, право на опозицію у розділі I Конституції. Пропонується передбачити, що заборонені види політичної діяльності мають бути визначені саме на конституційному рівні, а не в законі.
- **Недоліки конституційного регулювання правового статусу землі.** Так, положення статей 13, 14 Конституції України не дають можливості чітко визначити, які правові наслідки тягне за собою визначення землі як об'єкту власності Українського народу, не дає чіткої відповіді щодо приватної власності на землю, що гальмує приватновласницькі відносини та сприяє корупції в сфері державного регулювання земельних питань. Незрозумілим залишається співвідношення норм статей 13—14 Конституції щодо землі як об'єкту власності Українського народу та норми частини першої статті 142 Конституції, згідно з якою матеріальною основою місцевого самоврядування є земля та природні ресурси, що є у власності територіальних громад.
- **Неповне встановлення державних символів, а саме державного гербу та державного гімну.** Нечітке встановлення державних символів на конституційному рівні може призвести до штучного мусування певними політичними силами у передвиборний період цих питань (наприклад, як питання мови) та подальшої їх зміни. На сьогодні питання щодо гімну України повністю вирішено — суспільство позитивно його сприймає, останній вже сприяє ідентифікації нашої держави на міжнародному рівні. Положення щодо гербу України потребують уточнення та розширення.
- **Проблема державної мови.** Держава на сьогодні не справляється зі своїм обов'язком щодо забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України, оскільки багато політичних діячів свідомо розмовляють російською мовою та штучно привносять у суспільство проблему запровадження другої державної мови, визначаючи це одним з пріоритетів своєї політики.
- **Відсутність уніфікації конституційних термінів** часто породжує зайві конституційні спори щодо тлумачення конституційних положень та викликає складності в галузе-

ве законодавство. Так, у тексті Основного Закону України використовуються різні назви державних органів: органи державної влади, державні органи, органи держави, органи влади. Термін «законодавство» у Конституції України вживається в різних значеннях: або як синонім терміну «закон» (формальний закон), або як термін, що позначає сукупність різних нормативно-правових актів. Сумнівним для вживання у конституційному тексті видається термін «правоохоронні органи» тощо.

1.2. Гарантії конституційних прав і свобод людини і громадянина

Незважаючи на конституційне закріплення людини, її життя і здоров'я, честі і гідності найвищою соціальною цінністю, ми змушені констатувати низький рівень утвердження та юридичного забезпечення державою гарантій дотримання прав та свобод людини і громадянина.

Укоріненість у суспільній свідомості політичних і громадянських прав як таких, що походять від держави, сприйняття держави як інституту, що перебуває над законом, контроль за яким з боку громадян практично неможливий, взагалі відсутність конструктивної співпраці суспільства і державних органів, на наш погляд, є причинами недостатнього рівня гарантованості деяких прав і свобод громадян. Негативний вплив на забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина спричиняє фактичне порушення Конституції суб'єктами влади. Так, часто владні суб'єкти керуються політичними домовленостями та нехтують нормами та принципами права, оскільки практика дотримання конституційних принципів та норм так і не стала обов'язковою умовою здійснення влади.

У сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина існують такі проблеми:

- **Декларативність соціально-економічних прав.** Закріплені конституційні права соціально-економічного характеру носять декларативний характер з огляду на проблемність їх захисту в суді. Держава фактично відмовилась від позитивних обов'язків щодо забезпечення належної реалізації соціально-економічних прав. Окрім того, у 2006 році Україна ратифікувала Європейську соціальну хартію, що накладає на неї додаткові міжнародні зобов'язання щодо дотримання європейських стандартів соціально-економічних прав людини.
- **Поєднання принципу рівності громадян у конституційних правах та принципу рівності громадян перед законом і судом.** Основний Закон закріплює вказані важливі принципи в одному реченні, що ускладнює розуміння цих принципів та призводить до погіршення захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина.
- **Проблема звуження обсягу існуючих прав і свобод.** Частина третя статті 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів встановлює заборону звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Реалізація цієї заборони для держави є проблематичною та вже викликала спори щодо неконституційності певних законів. Об'єктивно можуть виникати в державі періоди, коли необхідно, враховуючи конкретну суспільну проблему, збільшувати або звужувати обсяг існуючих прав громадян.
- **Відсутність на конституційному рівні заборони смертної кари.** Україна на сьогодні фактично відмовилася від засудження до смертної кари — крапку в цьому питанні поставив Конституційний Суд України. Проте, з огляду на зміну Конституції, неналежну правову культуру виконання рішень Конституційного Суду України нами все ж вбачається проблема у відсутності в Конституції прямої заборони смертної кари.
- **Можливість тримання особи під вартою протягом доволі тривалого періоду (3 доби) без вмотивованого рішення суду.** За загальним правилом, особа не повинна утримуватися держа-

вою під вартою без судового рішення. Як виняток (у випадках нагальної необхідності запобігти злочинів чи його попередити), уповноважені державні органи повинні мати таку можливість. Проте затримана особа має право на розгляд цього питання незалежним судом протягом розумного строку (відповідно до ст. 5 та 6 Конвенції Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод). Під розумним строком розгляду судом питання розуміється строк, протягом якого об'єктивно, дотримуючись законної процедури, суд може встигнути розглянути питання. 72 години не є таким строком, він занадто великий. Розумний строк розгляду судом питання затримання особи та утримання її під вартою не повинен перевищувати 48 годин.

- **Поєднання права громадян на об'єднання в політичні партії та громадські організації.** Громадські організації, професійні спілки та політичні партії мають принципово різну мету створення. А тому засади правового регулювання їх статусу також повинні бути принципово відмінними. Поєднання ж в одних положеннях права на об'єднання у громадські організації та права засновувати, бути членом політичної партії може призводити до неправильного розвитку галузевого законодавства, привносити зайві складнощі у його розвиток, негативно впливати на законодавче регулювання здійснення цих конституційних прав.
- **Відсутність конституційного закріплення прав юридичних осіб.** Конституція не містить спеціальних положень щодо прав юридичних осіб, зареєстрованих на території України. Також, відповідно до рішення Конституційного Суду України, на юридичних осіб не поширюються права, закріплені в розділі II Конституції. Це призводить до зниження на території України рівня захисту прав юридичних осіб, що в свою чергу негативно позначається на економічному розвитку держави.
- **Проблематичність народного волевиявлення через референдум внаслідок недостатньої правової регламентація цього інституту.** Багато суттєвих питань щодо проведення референдумів в Конституції не вирішено, а чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» прийнятий ще до набрання чинності нинішнім Основним Законом, тому містить багато неконституційних та застарілих положень. Так, Конституція не містить чітких приписів щодо основних моментів інституту референдуму. Насамперед, виникають питання щодо предмету всеукраїнського референдуму: чи можливі референдуми щодо законопроектів (крім законопроектів з питань податків, бюджету та амністії), чи можливі референдуми, які скасовують закони (т.з. народне вето) тощо; щодо наслідків референдуму — мають вони імперативний, тобто зобов'язуючий характер чи є рекомендаційними; щодо необхідної кількості голосів для прийняття рішення на референдумі. Певною мірою така недостатня конституційна регламентація інституту референдуму ускладнює процес прийняття нової редакції вкрай важливого для суспільства Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми». Це в цілому перешкоджає здійсненню народного волевиявлення через референдум. При зволіканні парламенту щодо прийняття вказаного Закону, вкрай проблематично скористатися прямою дією конституційних норм для проведення всеукраїнського та місцевого референдумів.
- **Недостатня регламентація інших форм безпосередньої демократії.** Розділ III Конституції недостатньо врегульовує таку форму безпосередньої демократії як народна ініціатива, що негативно позначається на реалізації громадянами свого права брати участь в управлінні державними справами, яке й так на практиці вкрай слабо реалізовується громадянами. Так, зокрема, Основний Закон не прописує інститут народної законодавчої ініціативи, не врегульовує народну ініціативу щодо зміни Конституції, щодо проведення дострокових виборів тощо.
- **Проблеми реалізації пасивного виборчого права.** В нашій державі доволі часто на виборах балотуються посадові особи, державні функції яких несумісні з політичною діяльністю. Обмеження конституційних прав громадян можуть встановлюватися лише в самій Консти-

туції України. Можливо, варто обговорити питання щодо закріплення на рівні Конституції положення про невикористання (заборону балотуватися на виборах) суддів, слідчих, прокурорів, членів Рахункової палати та виборчих комісій, військовослужбовців тощо.

1.3. Критичні питання регламентації форми державного правління

Характер взаємодії гілок влади та її інституцій на сьогодні визначається конституційними змінами (Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV), які привнесли в Конституцію чимало суперечностей, що перешкоджають створенню необхідного балансу в механізмі державної влади:

1.3.1. Взаємодія гілок влади

Встановлення суперечливої та складної процедури формування Кабінету Міністрів України.

- Відповідно до статті 114 Конституції України *встановлюється різний порядок призначення членів уряду*. Міністр оборони та Міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою України (на відміну від інших членів уряду, які призначаються за поданням Прем'єр-міністра України) за поданням Президента України. Різний порядок призначення членів уряду негативно позначається на наступній спільній роботі Кабінету Міністрів України, а саме створюються підстави для «конфлікту лояльностей» в окремих міністрів, закладаються проблеми ефективності та результативності Кабінету Міністрів України, а також його можливості як колегіального органу ухвалювати рішення на своїх засіданнях після їх обговорення.
- *Конституція не визначає, за яких умов є сформованим персональний склад уряду*. Враховуючи конституційні права Президента достроково припиняти повноваження парламенту, якщо протягом 60-ти днів після відставки уряду не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів та вносити подання про призначення Міністра оборони та Міністра закордонних справ, глава держави може штучно створювати підстави для дострокового припинення повноважень парламенту.
- *Існують певні неузгодженості в процедурі внесення Президентом до парламенту кандидатури на посаду Прем'єр-міністра*. Так, виникають питання щодо можливості дострокового розпуску Президентом парламенту у разі внесення урядовою коаліцією пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра наприкінці 60-денного терміну, відведеного для формування уряду. Оскільки глава держави за Конституцією має 15 днів для розгляду внесеної урядовою коаліцією кандидатури, а також право достроково припиняти повноваження парламенту, якщо протягом 60-ти днів після відставки уряду не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів. Таким чином, виникають запитання щодо підстав відмови глави держави вносити до парламенту кандидатуру Прем'єр-міністра, запропоновану урядовою коаліцією.

Неоднозначність визначеного Конституцією України порядку звільнення членів Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра).

- Конституція наділяє парламент правом вирішувати питання звільнення та відставки членів Кабінету Міністрів України (пункт 12 частини першої статті 85 Конституції України). При цьому вказані конституційні положення сформульовані вкрай нечітко та виникає багато різних тлумачень, які вже призводили до політичних спорів. Так, *виникають питання щодо права парламенту самостійно вирішувати питання про звільнення членів уряду*. За такого тлумачення цих конституційних положень Верховна Рада наділяється занадто широкими повноваженнями щодо

втручання у діяльність Кабінету Міністрів, що може негативно позначатися на ефективності його діяльності, призводити до невиправданих політичних рішень про звільнення міністрів, порушувати діяльність уряду як єдиної команди під керівництвом Прем'єр-міністра.

- *Неоднозначність визначеного Конституцією України порядку звільнення міністрів, що призначаються парламентом за поданням Президента України.* Конституція України не містить спеціальних положень щодо звільнення Міністра оборони та Міністра закордонних справ. При цьому Конституція України, з огляду на повноваження Президента України у сферах національної безпеки та зовнішньополітичної діяльності, встановлює відмінний від загального порядок призначення цих міністрів, а саме — за поданням Президента України. Нечітке конституційне врегулювання порядку звільнення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України наприкінці 2006 року призвели до чергового політичного конфлікту між Президентом України та парламентською більшістю з урядом. Це мало негативний практичний вияв у певній некерованості зовнішньою політикою держави — незрозумілості статусу Міністра закордонних справ.

Нечітке визначення повноважень та сфер відповідальності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України.

- Конституція встановлює статус Президента як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина; наділяє його повноваженнями щодо керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, сферою національної безпеки, широкими кадровими повноваженнями у зазначених сферах. Водночас, вищим органом у системі органів виконавчої влади є уряд, який також має повноваження щодо забезпечення державного суверенітету, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, виконання Конституції тощо. При цьому зміст і цілі державної політики Президента, які відображаються у його передвиборній програмі, отримують безпосередню легітимацію від більшості громадян під час президентських виборів. Передвиборні програми політичних сил, представлених у парламенті, отримують легітимацію від відповідних частин виборців під час парламентських виборів, і в разі формування нею (ними) уряду, також відображаються в політиці Кабінету Міністрів.
- Основний Закон не містить відповіді на питання, яким чином мають узгоджуватися власні позиції щодо державної політики Президента України та парламентської більшості з урядом. За такої ситуації питання погодження політичних позицій між Президентом та урядом залежить від їх політичної волі.
- Досвід співіснування політично різних Президента та уряду у 2006—2007 роках дає підстави стверджувати про складність проведення узгодженої, виваженої, ефективною державної політики владою за такої розстановки політичних сил, політичну нестабільність, існування двох конкуруючих суб'єктів провадження державної політики у владному механізмі, переростання конкуренції за реалізацію своїх повноважень у політичні конфлікти та, як наслідок, в політичну кризу. При цьому слід згадати, що й до повноважень Верховної Ради України належить право визначати засади внутрішньої і зовнішньої політики.

Нечіткість конституційних положень щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради.

- Наразі залишилося відкритим питання, коли Президент має право достроково припинити повноваження парламенту. А саме, чи обмежується право Президента припинити повно-

важення парламенту випадками, які закріплені у частині другій статті 90 Конституції України, чи глава держави може і за інших обставин припинити повноваження парламенту, посилаючись на свій статус (стаття 102 Конституції України). Конституційний Суд України при розгляді питань щодо неконституційності указів Президента України про розпуск парламенту у 2007 році не встиг дати суспільству відповідь на це питання. Це питання є особливо важливим з огляду на політичні події весни — літа 2007 року.

- Конституція не дає відповідь на питання, що відбувається у разі неповноважності парламенту внаслідок зменшення кількості обраних народних депутатів України (коли їх кількість менша за дві третини від конституційного складу парламенту). За умов існуючої виборчої системи парламентарів — обрання народних депутатів на засадах пропорційної виборчої системи за виборчими списками кандидатів у народні депутати від політичних партій (блоків) — парламентська меншість отримує можливість штучно створювати ситуацію, за якої парламент може вважатися неповноважним, а отже — шантажувати парламентську більшість.

Ускладненість процедури імпичменту Президента України.

- Стаття 111 Конституції передбачає доволі складну, майже нереалізовану на практиці процедуру усунення Верховною Радою Президента з посади в порядку імпичменту. За умов розширеного тлумачення конституційних повноважень глави держави достроково припиняти повноваження парламенту спостерігається порушення балансу між гілками влади — системи стримувань та противаг, що за відповідної політичної ситуації може викликати кризові явища у владному механізмі.

Питання парламентського контролю.

Після внесення змін до Основного Закону, відповідно до пункту 33 частини першої статті 85 Конституції України, межі парламентського контролю можуть визначатися не лише Конституцією, а й законами України, що викликає сумніви з огляду на загальний принцип визначення меж гілок влади Конституцією України. Також, враховуючи загальну спрямованість змін щодо взаємодії парламенту та уряду, заслуговує на обговорення питання зміни інституту запиту. В межах конституційного контролю логічним вбачається запровадження традиційної форми парламентського контролю за діяльністю уряду — інституту інтерпеляції, який безпосередньо пов'язаний з передбаченою в Конституції України колективною політичною відповідальністю уряду перед парламентом. При цьому необхідно встановити, що інтерпеляція подається від групи депутатів, наприклад, у кількості, не меншій від мінімальної чисельності членів фракції у Верховній Раді України.

1.3.2. Питання парламентаризму

Питання організації роботи парламенту.

- Періодично політичними силами, фахівцями ставиться питання про доцільність введення в механізм державної влади двопалатного парламенту без зміни форми державного устрою. З огляду на це, вбачається за необхідне узагальнити негативні та позитивні моменти функціонування в Україні двопалатного парламенту.
- Конституція не передбачає жодних шляхів виходу з потенційної кризи, спричиненої *нездатністю новообраного на позачергових виборах парламенту сформувати стабільну*

парламентську більшість та сформувати новий склад Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цією проблемою та проблемою можливості штучного створення ситуації, за якої парламент вважається неповноважним, виникає необхідність обговорення питання щодо закріплення принципу безперервності діяльності єдиного законодавчого органу.

- Стаття 83 Конституції України містить загальні *положення щодо формування, організації, діяльності та припинення діяльності «коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України»*. Згадувана коаліція (парламентська більшість) об'єктивно не може мати інституціональний характер, і її утворення, як свідчить світовий досвід, є питанням суто політичної практики, тому не має бути предметом конституційного регулювання.
- Так, слід зазначити, що незважаючи на конституційні положення щодо формування коаліції фракціями, у парламенті V скликання склалася практика входження до урядової коаліції окремих народних депутатів, що призвело до загострення політичної кризи. Проте слід зазначити, що Венеціанська комісія у своїх висновках при аналізі цих конституційних змін зазначала: «Формалізована процедура формування парламентської більшості може не сприяти посиленню політичної стабільності в Україні». Також зазначалося, що процедуру формування парламентської більшості навряд чи можна розглядати як таку, що узгоджується зі свободою вибору та прийняття рішень, гарантованих політичним партіям Конституцією України у відповідності з європейськими стандартами в цій сфері.
- Отже, слід обговорити доцільність чіткого конституційного регулювання діяльності парламентської більшості, а також можливі варіанти такого регулювання. Наприклад, можливим варіантом буде чітка фіксація положень щодо ролі парламентської більшості в процесі формування та функціонування Кабінету Міністрів України у розділі VI Конституції України.
- Суперечливим питанням було *збільшення* конституційними змінами *строку повноважень парламенту* з чотирьох до п'яти років. У зв'язку з загальною суспільною проблемою в Україні неналежної участі громадян в управлінні державними справами, збільшення строку повноважень Верховної Ради не враховує інтереси суспільства. Слід зазначити, що у більшості держав Центральної та Східної Європи парламентський термін складає 4 роки. При цьому слід розглянути й питання фіксованого встановлення чергових виборів до Верховної Ради України (наприклад, в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради України).
- Конституція України не виокремлює різні види законів (конституційні, звичайні), не містить положень про необхідність кворуму для проведення засідань Верховної Ради України. З метою оптимізації організації роботи парламенту нами пропонується обговорити доцільність встановлення кворуму для проведення засідань Верховної Ради України і кворумів для прийняття різних парламентських рішень, запровадження класифікації законів, уточнення предмету регулювання законів (зокрема, законів про Державний бюджет України з метою запобігання неконституційній практиці регулювання у цих законах питань, які не мають прямого стосунку до його предмета).

Суперечність конституційних положень щодо визначення законом організації та порядку діяльності парламенту.

- З набуттям чинності змін до Конституції України (в редакції Закону № 2222-IV від 08.12.2004), незважаючи на вилучення із статті 82 Конституції України прямої вимоги про затвердження законом Регламенту парламенту, залишилися норми (частина друга

статті 19 та пункт 21 частини першої статті 92 Конституції України), відповідно до яких організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України повинен бути встановлений виключно законами України.

- На сьогодні Регламент парламенту, який затверджений постановою, дає можливість Верховній Раді вносити зміни в організацію своєї роботи, виходячи з політичної ситуації та під конкретні політичні події, що негативно позначається на його змісті. Ухвалення ж закону, що регулюватиме діяльність парламенту має ряд переваг, зокрема, більш складний порядок ініціювання та внесення змін, ніж до постанов парламенту та контроль з боку Президента України шляхом підписання закону чи накладання вето.

Проблемність інституту «імперативного мандату» народного депутата України.

- Впровадження імперативного мандата народного депутата України може негативно позначитися на незалежності та об'єктивності народних депутатів України при прийнятті ними рішень, оскільки, представники Українського народу повинні будуть, передусім, враховувати позицію керівників політичних партій.
- Так, Європейська Комісія «За демократію — через право» (Венеціанська комісія) у своїх висновках вказувала на недемократичний зміст інституту імперативного мандату та зазначала, що така норма ставить парламентський блок або групу у певному значенні вище електорату. З іншого боку, слід зазначити про недосконалість формулювання принципу «імперативного мандату» в Конституції.
- Так, підставами для дострокового припинення повноважень народного депутата є його невходження або вихід із складу депутатської фракції політичної партії (блоку), від якої його було обрано. Однак, на практиці це не завадило народним депутатам, формально не виходячи із своєї депутатської фракції, фактично ігнорувати партійні позиції та навіть всупереч рішенням депутатської фракції вступати до урядової коаліції самостійно, що, зрештою, й призвело до спотворення результатів народного волевиявлення.

Інші недоліки статусу народного депутата України.

- Питання обсягу недоторканності народних депутатів України визнається всіма політичними силами однією з головних вад конституційного тексту, яка заважає ефективно розвиватися парламентаризму. Вважаємо за необхідне виділити це питання як проблемне з огляду на непоодинокі випадки потрапляння у виборчі списки політичних партій (блоків), що представлені в парламенті, осіб, проти яких порушені кримінальні справи. У тексті Конституції слід вказати, що депутатська недоторканність має бути передбачена в такому обсязі, який є необхідним для ефективної та повноцінної діяльності парламентаря.
- Незважаючи на конституційну вимогу щодо особистого голосування народного депутата на засіданнях парламенту, спостерігаються непоодинокі випадки голосування за допомогою карток народних депутатів їх колегами з парламентської фракції. Фіксація цих порушень на відеозаписах, неодноразові застереження інших парламентарів, не мають в результаті будь-яких правових наслідків, що дозволяє продовжувати цю неконституційну парламентську практику. Конституція ж, встановлюючи заборону неособистого голосування народних депутатів, не передбачає відповідальність за її порушення.
- Спостерігається порушення народними депутатами вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Багато народних депутатів виконують ви-

моги щодо несумісності лише формально, фактично займаючись підприємницькою діяльністю, що негативно відображається на ефективності діяльності єдиного законодавчого органу.

- Щодо цього Венеціанською комісією зазначалось про неясність терміну «підприємницька діяльність» та незрозумілість переліку забороненої діяльності у частині другій статті 78 Конституції України стосовно осіб, які є власниками пакетів акцій комерційних компаній. Інші парламентські демократії мають норми, що вимагають від членів парламенту робити заяви про інтереси, які потенційно можуть поставити під загрозу їх незалежність, а також мають визначені відповідні санкції, якщо ці норми порушуються. Окремо слід звернути увагу на питання поєднання депутатського мандату з посадою члена уряду. Європейський досвід вказує, що за існуючої моделі формування уряду раціональним та ефективним є поєднання мандату народного депутата та членства в уряді.

1.3.3. Статус глави держави

Проблемність конституційного визначення статусу глави держави.

- Визначення у статті 102 Конституції України статусу Президента як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина без чіткого окреслення механізмів такого гарантування привносить у повноваження Президента певну неясність, спричиняє виникнення інституційних конфліктів. Так, саме на підставі свого статусу, використавши так звані «приховані» повноваження, Президент 2 квітня 2007 року своїм Указом достроково припинив повноваження Верховної Ради України.

Відсутність регламентації процедур здійснення Президентом своїх повноважень.

- Ця вада призводить до інституційних конфліктів та дає можливість главі держави діяти у закритому від суспільства режимі, тобто без належного врахування суспільної думки та мотивування своїх рішень. Так, неврегульованість процедур взаємодії Президента та уряду сприяли виникненню конфліктів навколо процедури призначення і звільнення главою держави за поданням уряду голів місцевих державних адміністрацій, порядку скріплення актів Президента підписами Прем'єр-міністра та профільного міністра і правами сторін у цьому процесі, реалізації Президентом свого права зупиняти дію актів уряду.
- Особливо слід відмітити можливість глави держави використовувати свої кадрові повноваження на власний розсуд, без належного мотивування. Найбільш суперечливим у переліку кадрових повноважень Президента є право звільняти третину складу Конституційного Суду України, яке вже застосовувалося і може бути використано в майбутньому з метою тиску на єдиний орган конституційної юрисдикції.

Час проведення президентських виборів.

- Колізія норм, що регулюють час проведення президентських виборів, може створити певні незручності в процесі організації і проведення виборів.

1.3.4. Система органів виконавчої влади

Питання оптимізації організації виконавчої влади.

- *Неконструктивний процес політичної відповідальності уряду та запровадження обмеження розгляду питання відповідальності уряду протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів не сприяють побудові ефективної діяльності уряду. Так, ефективність діяльності Кабінету Міністрів у відставці внаслідок прийняття парламентом резолюції недовіри об'єктивно знижується. Тому, очевидно, за можливості варто встановлювати процедури зміни персонального складу уряду, які будуть мінімізувати негативні наслідки діяльності уряду у відставці. У зв'язку з цим доцільно розглянути питання запровадження конструктивного вотуму недовіри Кабінету Міністрів України, який передбачає висловлення недовіри діючому уряду і його відставку за ініціативою парламенту лише шляхом обрання нового Прем'єр-міністра України, формування ним уряду та ухвалення Програми діяльності уряду (Основних напрямків державної політики). Така зміна дозволила б створення нової коаліційної більшості політичних сил всередині парламенту в момент внесення на розгляд вотуму недовіри.*
- *Відсутність чіткого визначення системи органів виконавчої влади на конституційному рівні призводить до відсутності до цього часу ясності у системі органів виконавчої влади, зокрема, щодо центральних органів виконавчої влади. Такі конституційні формулювання як «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» сприяють різному розумінню можливих видів «інших органів виконавчої влади», що негативно впливає на організацію діяльності виконавчої влади.*
- *Нечітке закріплення складу уряду, зокрема кількості віце-прем'єр-міністрів, на практиці призводить до необгрунтованого роздування складу уряду за рахунок великої кількості посад віце-прем'єр-міністрів. Досвід вказує на зловживання можливістю необмеженого запровадження посад віце-прем'єр-міністрів — тобто запровадження таких посад не з метою підвищення ефективності організації діяльності уряду, а задля тимчасового призначення на посади конкретних політиків.*
- *Суперечливість визначення переліку актів, якими керується та які виконує уряд. Відповідно до частини третьої статті 113 Конституції України, Кабінет Міністрів у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради, а відповідно до пункту 1 статті 116 забезпечує виконання Конституції і законів України, а також актів Президента України. При внесенні змін до Конституції України у 2004 році ці конституційні положення не були узгоджені між собою, і це привнесло у конституційний текст зайву нечіткість.*

Недостатнє закріплення принципу розмежування політичної та адміністративної сфер в організації виконавчої влади.

- *Конституція не містить положень, які б прямо вказували на розмежування політичної та адміністративної сфер в організації виконавчої влади, що призводить на практиці до змішування цих сфер, політизації та зниження професійності державної служби в Україні. Так, Конституція безпосередньо не фіксує роль міністра як керівника міністерства, який проводить політику у відповідній сфері та несе за це відповідальність; на конституційному рівні не передбачено існування в механізмі державної влади державного органу з особливим статусом, який би відповідав за формування професійної державної служби (наприклад, Ради державної служби) та міг би стати основним бар'єром на шляху спроб політичного впливу на кадрову політику в державній службі.*

Конституційний статус інституту прокуратури.

- Дискусійним залишається питання статусу та повноважень прокуратури. На сьогодні інституту прокуратури присвячений окремий розділ Конституції, хоча підстав для виокремлення прокуратури в конституційному механізмі здійснення державної влади не вбачається. Викликає запитання фактичне наділення прокуратури функцією загального нагляду.
- Венеціанська комісія у своїх рекомендаціях стосовно цього питання зазначала, що розширення повноважень прокуратури може вважатися кроком назад і не відповідає традиціям пріоритету верховенства права. Першочерговим тут є те, що установа, яка здійснює нагляд за відповідністю верховенству права має бути неполітичною. З огляду на зазначене, викликає сумнів ефективність політичного механізму звільнення Генерального прокурора України, а саме можливість висловлення йому парламентом недовіри, що тягне за собою його відставку.

Сумнівність конституційного регулювання статусу Національного банку України у розділі IV Конституції України «Верховна Рада України».

- Статті 99, 100, які знаходяться у розділі, присвяченому парламенту, встановлюють грошову одиницю України, основну функцію центрального банку держави та повноваження Ради Національного банку України. Виникають питання щодо правильності розміщення цих конституційних положень. Зокрема, більш логічним вбачається фіксація грошової одиниці України у загальних положеннях Конституції, а положень щодо центрального банку — у розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади». При цьому можливо варто розглянути питання уточнення назви цього розділу та спробувати конституційно зафіксувати існування державних органів, які не належать до жодної з виділених гілок влади.

1.4. Проблеми судів загальної юрисдикції

Головною проблемою судової системи в Україні є втрата до неї довіри суспільства через корумпованість, неналежне забезпечення права особи на справедливий суд. Лише шляхом удосконалення відповідних конституційних положень вирішити цю складну проблему неможливо, проте спробуємо виокремити недоліки Розділу VIII «Правосуддя», присвяченого питанням системи судів загальної юрисдикції, здійснення правосуддя. Насамперед зазначимо про необхідність уточнення назви цього розділу так, щоб він відображав інститут суду, а не лише функцію правосуддя.

Відсутність закріплення принципу інстанційності при побудові системи судів загальної юрисдикції.

- Частина перша статті 125 Конституції України закріплює, що судова система будується за принципами територіальності та спеціалізації. Фактично ж одним з базових принципів організації системи судів загальної юрисдикції є інстанційність, який повинен забезпечити правосудність судових рішень. У зв'язку з цим, виникає необхідність або послідовного закріплення усіх базових принципів організації системи судів загальної юрисдикції у Конституції, або повного врегулювання цього питання на рівні закону з вилученням вказаних положень з тексту Конституції.

Нечіткість визначення системи судів загальної юрисдикції.

- Стаття 125 Конституції України присвячена питанням системи судів загальної юрисдикції, проте не дає змогу чітко визначити цю систему. Зокрема, незрозумілим залишається функція вищих судів та співвідношення їх компетенції з Верховним Судом України, відкритим залишилося питання, які суди є касаційною інстанцією. Таке конституційне закріплення системи судів загальної юрисдикції не сприяє стабільності цієї системи, а отже, й ефективності її діяльності.
- З огляду на існування до цього часу в системі судів загальної юрисдикції військових судів, що є несумісним з вимогами щодо незалежності та безсторонності судді і не відповідає європейським стандартам, слід розглянути питання про доцільність закріплення на конституційному рівні заборони утворювати військові суди у мирний час.

Відсутність конституційного врегулювання питання призначення суддів на адміністративні посади в судах та звільнення з цих посад (крім Конституційного Суду України та Верховного суду України).

- Така ситуація призвела до юридичного конфлікту навколо процедури формування судів. Рішенням Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України», відповідно до якого голова суду, заступник голови суду призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України, визнані такими, що не відповідають Конституції України, однак нова законодавча процедура призначення керівників судів не була затверджена.
- Нині ця законодавча прогалина викликає зайві суперечки між органами державної влади щодо компетенції вирішувати вказані кадрові питання, що негативно позначається на організації роботи судів та на здійсненні правосуддя в державі. З метою забезпечення принципу незалежності суддів слід розглянути можливість наділення цими повноваженнями або Вищу раду юстиції, змінивши попередньо порядок її формування, або органи суддівського самоврядування.

Невідповідність порядку формування Вищої ради юстиції міжнародним стандартам.

- Відповідно до статті 131 Конституції України, Вища рада юстиції уповноважена вносити подання про призначення суддів на посади або звільнення їх з посад, здійснювати дисциплінарне провадження стосовно суддів Верховного Суду України та суддів вищих спеціалізованих судів, приймати рішення стосовно порушення судьями вимог щодо несумісності тощо. Згідно з міжнародними стандартами кожне рішення, пов'язане з добром, призначенням, просуванням по службі чи закінченням перебування на посаді судді, повинне прийматися за участі органу, незалежного від виконавчої і законодавчої влади, у якому не менше половини членів є судьями, обраними такими ж судьями в порядку, що гарантує широке представництво суддів. Конституція ж не містить положень, які б забезпечували представництво у складі Вищої ради юстиції більшості суддів. Більшість суб'єктів, які мають право формувати її склад, також не є судьями.

Неналежне закріплення та гарантування принципу незалежності суддів.

- Конституція не деталізує зміст принципу незалежності суддів.
- Порядок призначення суддів судів загальної юрисдикції не відповідає міжнародним стандартам, оскільки відповідно до статті 128 Конституції України після перших п'яти років здійснення суддею правосуддя рішення щодо повторного обрання його суддею приймає парламент (орган, рішення якого приймаються в тому числі на основі політичних міркувань). Венеціанською комісією стосовно цього зазначалось про відсутність

гарантій щодо політично неупереджених виборів суддів парламентом та невідповідності такого порядку обрання суддів принципам вільного та демократичного правління та Європейській конвенції з прав людини.

- Так, згідно з міжнародними стандартами, за загальним правилом суддя повинен призначатися на посаду безстроково або у виняткових випадках — на обмежений термін. В останньому разі цей термін не повинен підлягати продовженню, крім випадків, коли існує процедура розгляду кандидатури судді, який бажає надалі перебувати на посаді, спеціальним органом, що призначає суддів на посади. В цьому разі рішення про повторне призначення судді має прийматися неупереджено і з огляду на об'єктивні чинники, без урахування політичних міркувань.
- *Відсутність в Конституції перешкод щодо запобігання свавільному звільненню судді з посади з підстав порушення ним присяги.* Випадки звільнення суддів Конституційного Суду України з посад у зв'язку з порушенням ними присяги без належного доведення факту порушення ними присяги свідчать про можливість звільнення судді з посади до досягнення суддею шістдесяти п'яти років без достатніх на те причин. З метою запобігання свавільному звільненню судді з посади нами пропонується уточнити перелік повноважень Вищої ради юстиції, а саме уповноважити її встановлювати факт порушення суддею присяги.
- *Недостатність гарантій забезпечення державного фінансування на належні умови функціонування та діяльності судів.* Практика показує, що конституційної вимоги щодо окремого визначення видатків на утримання судів (стаття 130 Конституції України) для належного фінансового забезпечення судової системи недостатньо. Слід обговорити можливість встановлення на конституційному рівні додаткових гарантій належного фінансування судів. Наприклад, встановити, що визначені законом про Державний бюджет України видатки на утримання судів не можуть бути зменшені порівняно з попереднім фінансовим роком тощо.

Поширення юрисдикції судів на суто політичну сферу.

- Останнім часом в практику входить оскарження у судах загальної юрисдикції актів про звільнення політичних посадових осіб на підставі конституційного положення щодо поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі.

1.5. Проблеми конституційної юрисдикції

Важливим на даному етапі розвитку нашої держави є питання ефективного функціонування в механізмі державної влади Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції. На жаль, за період дії чинної Конституції, ми були свідками блокування роботи Конституційного Суду з боку вищих органів державної влади, втручання в роботу органу конституційної юрисдикції, вкрай дискусійних кадрових рішень щодо призначення на посади та звільнення з посад суддів Конституційного Суду України, неспроможності Конституційного Суду вчасно вирішити нагальні конституційні спори, забезпечити дію Конституції України. З огляду на зазначене нами пропонуються для обговорення такі проблеми конституційної юрисдикції:

Відсутність встановлення та забезпечення принципу безперервності роботи Конституційного Суду України.

- Порядок формування Конституційного Суду, призначення на посаду суддів Конституційного Суду на чітко визначений строк (9 років) дають можливість суб'єктам права на призначення суддів Конституційного Суду України блокувати роботу останнього, що й відбулося

на практиці наприкінці 2005 та у 2006 роках. Враховуючи повноваження Конституційного Суду, а отже, можливу зацікавленість у блокуванні діяльності органу конституційної юрисдикції з боку парламенту, Президента, уряду, — видається вкрай необхідним на конституційному рівні передбачити запобіжники перерв у роботі Конституційного Суду.

Можливість свавільного звільнення суддів Конституційного Суду з посад.

- Доповнення конституційними змінами повноважень Президента та парламенту правом звільняти суддів Конституційного Суду України з посад дає можливість зазначеним органам втручатися в діяльність Конституційного Суду, що порушує принцип незалежності суддів. Так, є неприпустимим звільнення суддів з посад на підставі порушення ними присяги без доведення факту порушення присяги.
- Венеціанська комісія настійливо рекомендувала закріпити спеціальну норму в статті 149 Конституції України, відповідно до якої попереднє рішення з питання щодо підстав звільнення судді Конституційного Суду України з посади виноситиметься самим Конституційним Судом України.

Обмеженість доступу громадян до конституційної юрисдикції.

- Конституція не наділяє громадян, юридичних осіб правом звернення до Конституційного Суду України з конституційними скаргами щодо порушення їх прав і свобод, чим обмежується доступ громадян до конституційної юрисдикції.

Недостатність об'єктивних критеріїв при відборі кандидатів на посади суддів Конституційного Суду.

- Конституція наділяє Президента, парламент, з'їзд суддів України правом призначати по шість суддів без встановлення будь-якої попередньої процедури відбору претендентів на ці високі посади. Зазначені органи лише обмежені вимогами до суддів Конституційного Суду України, встановленими у статті 148 Конституції України.
- Державний орган, який уповноважений прийняти рішення щодо призначення на посади суддів повинен це робити виключно на основі професійних якостей відповідних осіб та лише на основі спеціальних критеріїв. Наділення ж парламенту та Президента правом фактично на власний розсуд призначати суддів Конституційного Суду не гарантує їх політичної неупередженості при прийнятті цих рішень, що вкрай негативно позначається на якості конституційної юрисдикції.
- Слід обговорити необхідність обмеження цих повноважень Президента, парламенту, а також уточнення вимог до суддів КСУ (наприклад, стаж роботи в галузі публічного права). Обмежити кадрові повноваження Президента, парламенту можливо відкритим списком претендентів на посади суддів КСУ. Правом формувати такий список претендентів пропонується наділити спеціально утворену комісію з числа суддів Конституційного Суду у відставці та інших правників, які за віком не можуть претендувати на посади суддів цього Суду (така комісія відіграватиме роль кваліфікаційної комісії для суддів Конституційного Суду). Склад цієї комісії мав би затверджуватися з'їздом представників юридичних навчальних закладів, наукових установ і громадських організацій.
- Наділення з'їзду суддів правом обирати суддів КСУ фактично є запровадженням квоти для професійних суддів загальної юрисдикції у складі Конституційного Суду (одна третина складу). Здійснення правосуддя судьями судів загальної юрисдикції занадто відрізняється від діяльності судді Конституційного Суду, тому виникає запитання, чи доцільне таке представництво професійних суддів у складі КСУ, чи сприяє воно забезпеченню професіоналізму КСУ.

Питання оптимізації роботи Конституційного Суду України.

- *Занадто тривалий розгляд конституційних подань та звернень.* Розгляд Конституційним Судом справ та прийняття рішень лише на своїх пленарних засіданнях об'єктивно вимагає доволі значного проміжку часу, що призводить до затягування розгляду конституційних справ. Це не дозволяє органу конституційної юрисдикції вчасно вирішувати конституційні спори та знімати інституційні конфлікти, що негативно позначається на ефективності діяльності всього владного механізму, захисті конституційних прав і свобод громадян. Вважається за доцільне обговорити можливість інших організаційних форм для роботи Конституційного Суду України, наприклад, запровадження колегій тощо.
- *Конституція не передбачає забезпечення наступності у діяльності Конституційного Суду України.* Повна зміна складу Конституційного Суду негативно позначається на організації його діяльності, її ефективності. Слід розглянути питання доцільності ротації частини складу Суду через певний проміжок часу.

1.6. Проблеми територіального устрою та місцевого самоврядування

Існуюче конституційне регулювання територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні необхідно визнати надто узагальненим, неповним, подекуди суперечливим та таким, що вимагає більшої адаптації до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року.

На сьогодні в Україні спостерігається фактична неспроможність місцевого самоврядування. У більшості місцевих громад питання місцевого значення майже не вирішуються, а надання публічних послуг населенню здійснюється на неприйнятно низькому рівні, самі ж місцеві громади не мають ані фінансової, ані ресурсної спроможності виконувати функції та повноваження, що покладені на них законом.

Звернемо увагу на такі недоліки регулювання територіального устрою та місцевого самоврядування чинною Конституцією України:

Відсутність серед основних засад територіального устрою України, передбачених у нормі статті 132 Конституції України, принципу повсюдності місцевого самоврядування.

- Відсутність даного принципу серед основних засад територіального устрою обмежує права місцевого самоврядування, а також формально дозволяє будувати систему адміністративно-територіального устрою без врахування потреб місцевих громад. Зокрема, наслідком відсутності конституційно передбаченого принципу повсюдності місцевого самоврядування є неможливість поширення його юрисдикції на навколишні землі населеного пункту та існування територій, які фактично не охоплюються місцевим самоврядуванням. Така ситуація не відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року.

Неможливість структурування системи адміністративно-територіальних одиниць України та чіткого визначення їх видів.

Цьому сприяють такі колізійні моменти конституційного регулювання питань територіального устрою та місцевого самоврядування:

- *Змішування таких понять як «населений пункт» і «адміністративно-територіальна одиниця».* Норма частини першої статті 133 Конституції України визначила всі населені пункти адміністративно-територіальними одиницями, що обумовлює існування

суперечливого нормативно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою.

- *Невизнання адміністративно-територіальною одиницею добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл.* Норма статті 140 Конституції України визнає територіальною громадою **добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл**, проте адміністративно-територіальною одиницею згідно зі статтею 133 Конституції України така «сільська громада» не є. При цьому, відкритим залишається питання системи органів місцевого самоврядування в селах, жителі яких добровільно об'єднані у сільську громаду.
- *Колізійний характер конституційного регулювання питання «районів у містах».* Відповідно до норми статті 133 Конституції України, райони у містах не є адміністративно-територіальними одиницями, проте нормою статті 140 Конституції передбачена потреба організації управління даною територією, що певною мірою надає їй ознаки адміністративно-територіальної одиниці. З іншого боку, згідно з нормами статті 142 Конституції **жителі районів у містах визнані територіальною громадою** і, відповідно, наділені правами утворювати власні представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, мати свої бюджети, рухоме і нерухоме майно. Це прямо суперечить положенням як цієї ж статті 142 Конституції, де такі права мають жителі всього міста, так і статі 140 Конституції, де питання організації управління районами в містах віднесено до компетенції міських рад. В цих же статтях, серед переліку органів місцевого самоврядування також відсутні органи районів у містах (районні у містах ради та їх виконавчі органи).
- Вищенаведені колізійні моменти конституційного регулювання питань територіального устрою та місцевого самоврядування обумовили виникнення на практиці такого явища, як «матрьошки місцевого самоврядування» — існування фактично недієздатних органів місцевого самоврядування дрібних адміністративно-територіальних одиниць або «квазі-адміністративно-територіальних одиниць» та їх цілковиту залежність від органів місцевого самоврядування більших адміністративно-територіальних одиниць, на території яких вони перебувають. Така «децентралізація» ускладнює систему адміністративно-територіального устрою, потребує додаткових витрат з державного та місцевих бюджетів і не сприяє покращенню якості надання публічних послуг населенню.

Невизначеність територіальної основи для місцевого самоврядування, спроможного надавати мінімальний перелік публічних послуг.

- Чинна Конституція України законсервувала адміністративно-територіальний устрій, який був створений у СРСР, в результаті стало можливим існування великої кількості економічно та фінансово неспроможних «карликових» територіальних громад. Органи самоврядування цих громад не здатні надавати публічні послуги населенню та ефективно реалізовувати покладені на них законом функції та повноваження. Така ситуація обумовлена, в тому числі, і відсутністю конституційно встановленої вимоги щодо можливості створення адміністративно-територіальної одиниці тільки за умови спроможності органів територіальної громади цієї одиниці забезпечити надання населенню мінімального переліку публічних послуг на належному рівні.

Конституційне визначення місцевого самоврядування тільки правом територіальної громади.

- Невідображення у нормі частини першої статті 140 Конституції України вимоги щодо спроможності територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, як це має місце у статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, дозволило

на практиці в багатьох випадках перетворити місцеве самоврядування у суто формальний інститут, позбавлений реальної можливості впливати на управління місцевими справами та реалізовувати покладені на нього законами України функції та повноваження. Немає конституційної вимоги щодо спроможності територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення — немає обов'язку держави цілковито забезпечити дану спроможність та запроваджувати критерії визначення її наявності. В результаті — конституційно передбачене право територіальної громади не може бути реалізованим повною мірою.

Відсутність основ виборчої системи місцевого самоврядування.

- Норма статті 141 Конституції, поряд із основними принципами виборчого права при виборах до органів місцевого самоврядування не встановлює основ відповідної виборчої системи. З певними застереженнями, конституційне право розвинених зарубіжних країн встановлює для муніципалітетів мажоритарну виборчу систему, як таку, що найбільшою мірою відповідає природі та призначенню місцевого самоврядування. В Україні, наразі, вибори до місцевих рад на основі пропорційної виборчої системи спричинили надмірну політизацію їх діяльності та відповідне зниження якості надання публічних послуг населенню.

Надмірно детальне конституційне регулювання питань внутрішньої організації системи органів місцевого самоврядування та порядку реалізації їх компетенції.

- Ідея норми частини шостої статті 140 Конституції України щодо права місцевих рад дозволяти створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення не заслуговує на безпосереднє конституційне регулювання, оскільки тут мова йде швидше про організаційно-правові форми реалізації компетенції місцевого самоврядування, а не права територіальної громади. Норми статті 141 Конституції України, встановлюючи тільки одну модель виконавчої влади «муніципалітету» — модель «сильний мер» (сільський, селищний, міський голова прямо обирається членами територіальної громади та очолює виконавчий орган місцевої ради), істотно обмежують порядок реалізації власної компетенції місцевим самоврядуванням. Світова доктрина муніципального права передбачає можливість для територіальних громад обирати одну з декількох моделей організації виконавчої влади муніципалітету (модель «слабкий мер», модель «сіті-менеджер», модель «колегіальний голова виконавчої влади муніципалітету» тощо). Питання організації виконавчої влади «муніципалітету» є внутрішньою справою територіальної громади, яке варто регулювати не Конституцією, а законом (з встановленням варіантів вибору) та статутом територіальної громади, в якому формалізується вибір територіальної громади, передбаченого у законі варіанту організації виконавчої влади «муніципалітету».

Брак чіткого та послідовного конституційного регулювання матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

- З одного боку, Конституційне регулювання матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування характеризується суперечливістю. Зокрема, незрозумілим залишається співвідношення норм статей 13—14 Конституції, згідно з якими **земля та природні ресурси є об'єктами права власності Українського народу** та норми частини першої статті 142 Конституції, згідно з якою матеріальною основою місцевого самоврядування є **земля та природні ресурси, що є у власності територіальних громад**.
- З іншого боку, таке регулювання характеризується високим ступенем формальності, оскільки воно не містить конституційно визначеної вимоги щодо обов'язкової адекват-

ності матеріальних та фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для реалізації наданих їм функцій та повноважень, як це передбачає стаття 9 Європейської хартії місцевого самоврядування.

- Не отримали своє конституційне закріплення і основи формування та виконання місцевих бюджетів, що унеможлиблює будь-яке гарантування їх реальності. Все це, поряд із передбаченою частиною третьою статті 143 Конституції можливістю держави делегувати органам місцевого самоврядування окремі повноваження органів виконавчої влади, обумовило те, що визначаючи обсяг трансфертів місцевим бюджетам, Верховна Рада часто не враховує ні фінансовий стан територіальних громад, ні обсяг делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. Як наслідок, обсяг трансфертів не завжди достатній для фінансування делегованих повноважень у повному обсязі. При цьому норма частини третьої статті 143 Конституції, згідно з якою держава фінансує у **повному обсязі** здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, вихолощується, оскільки критерії визначення такого «повного обсягу» є достатньо умовними.

Неврахування інтересів територіальних громад при нормативному врегулюванні державою питань управління місцевими справами.

- Відсутність конституційної вимоги щодо обов'язкового врахування позиції всеукраїнських об'єднань територіальних громад у процесі нормотворчої діяльності держави в сфері управління місцевими справами не відповідає прогресивній практиці муніципального права. В такому разі істотно послаблюється позиція місцевого самоврядування у його взаємодії з державою.

Непослідовне визначення районної ланки адміністративно-територіального устрою у якості субсидіарного рівня місцевого самоврядування.

- Логіка запровадження другої ланки адміністративно-територіального устрою полягає у забезпеченні рівномірного надання публічних послуг населенню місцевими органами територіальних громад базового рівня, тобто у субсидіарності. Доктриною сучасного муніципального права визнано, що субсидіарний рівень адміністративно-територіального рівня повинен бути самоврядним. Відповідно до норми частини четвертої статті 140 Конституції України, районна рада є органом місцевого самоврядування, яка представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, а згідно з частиною першою статті 118 Конституції виконавчу владу в районах здійснюють місцеві державні адміністрації.
- Невизнання Конституцією жителів сільських районів територіальною громадою, а також неможливість сформувати власні виконавчі органи районними радами не дозволяють зробити висновок про запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району. Послідовне впровадження субсидіарного рівня місцевого самоврядування на рівні району можливе шляхом конституційного визнання територіальною громадою жителів району, запровадження можливості для районних рад створювати власні виконавчі органи, закріплення джерел доходів районного бюджету та ліквідації районних державних адміністрацій. Однак, на разі це питання є дискусійним.

Відсутність конституційних основ регіонального самоврядування.

- Незважаючи на використання в статті 132 Конституції України поняття «регіон», регіональне самоврядування Конституція не передбачає. Обласна рада — місцевий виборний орган третьої ланки адміністративно-територіального устрою, конституційно визначена як **орган місцевого самоврядування**, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Такий стан речей не відповідає загальноєвропейській практиці запровадження та гарантування регіонального самоврядування. Конгрес місцевих і регіональних влад Європи

у своїй Рекомендації 102 (2001) звернув увагу на необхідність створення в Україні демократичної системи регіонального самоврядування, яка має визначатися Конституцією.

- З іншого боку, чинна Конституція України фактично забезпечила повноцінне регіональне самоврядування стосовно Автономної Республіки Крим. Запровадження регіонального самоврядування в усіх областях України, в рамках розділу Х Конституції, дозволить уніфікувати статус всіх адміністративно-територіальних одиниць та послідовно забезпечити реалізацію норми частини другої статті 2 Конституції України щодо унітарності України.

Встановлення нераціонального співвідношення інститутів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

- Відповідно до чинної Конституції інститут місцевих державних адміністрацій здійснює невластиві цьому інституту функції та повноваження. Так, забезпечуючи реалізацію виконавчої влади на рівні області та району, місцеві державні адміністрації часто діють у якості виконавчих комітетів обласних та районних рад. Це негативно впливає на становлення інституту самоврядування на рівні району та області, а також економічний розвиток регіонів. Виходячи з зазначеного, вбачається за доцільне розглянути питання щодо зміни статусу місцевих державних адміністрацій, зокрема, обмеження кола їх повноважень контрольними та координаційними.

1.7. Проблеми зміни Конституції України

Відсутність процедури прийняття нової Конституції України.

- Конституція не уповноважує парламент приймати нову Конституцію України, не містить чітких положень щодо процедури ухвалення нового Основного Закону, не передбачає в механізмі державної влади органу установчої влади. При тлумаченні принципу народного суверенітету, встановленого у статті 5 Конституції України, Конституційний Суд зазначив, що положення частини третьої цієї статті треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції на всеукраїнському референдумі (пункт 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 5 жовтня 2005 року у справі про здійснення влади народом). Сьогодні Президент, політичні сили, які представлені у парламенті, говорять про необхідність конституційної реформи, зокрема, прийняття нової Конституції. Виникає питання легітимності процедури прийняття нового Основного Закону нашої держави.

Використання зміни Конституції у політичних інтересах.

- Аналіз діяльності Президента, парламенту, народних депутатів України щодо ініціатив оновлення конституційних положень, зміни Конституції дають підстави стверджувати про використання ними своїх прав щодо зміни Конституції у політичних інтересах. Протягом всього періоду дії Конституції України робилися численні спроби внести до її тексту зміни, зокрема, тринадцять законопроектів про зміни до Конституції України були розглянуті Конституційним Судом України. 8 грудня 2004 року внаслідок політичних домовленостей Законом України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV з порушенням конституційної процедури були внесені зміни до Основного Закону України. Виникає питання щодо мінімізації можливості зміни Конституції України у власних політичних інтересах, доцільності передбачити в механізмі державної влади органу установчої влади як спеціально уповноваженого органу на прийняття Конституції України чи внесення до неї суттєвих змін (наприклад, Конституційної Асамблеї).

2. Механізми оновлення Конституції України

Необхідною умовою для подолання конституційної кризи є, по-перше, **забезпечення дії Конституції України на засадах верховенства права** та заперечення маніпулятивного використання окремих норм при застосуванні конституційних положень. По-друге, необхідним кроком є **легітимізація тексту Конституції України**.

Для цього оновлення Конституції України має відбуватися на засадах верховенства права, з широким залученням при розробці нової Конституції (змін до Конституції) громадянського суспільства, зокрема, експертного середовища. З врахуванням цих засад проведення конституційної реформи, спробуємо виділити **можливі варіанти зміни Конституції України**:

2.1. Визнання Конституційним Судом України Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року повністю неконституційним з підстав порушення конституційної процедури його розгляду та ухвалення.

- Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (далі — Закон-2222) частково набрав чинності без належної правової оцінки дотримання встановленої Конституцією України процедури його розгляду, ухвалення та набрання чинності. При цьому більшість фахівців прийшли до висновку щодо порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення зазначеного Закону.
- Єдиному державному органу, який уповноважений офіційно вирішити спірне питання щодо дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами України, Конституційному Суду України не було надано такої можливості. Так, блокування роботи Конституційного Суду України протягом майже дев'яти місяців (кінець 2005 року — 2006 рік) безпосередньо пов'язане з порушеннями конституційної процедури внесення змін до Конституції України. Одночасно з розблокуванням діяльності Конституційного Суду України 4 серпня 2006 року Верховною Радою України були внесені зміни до Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України», які мали за мету унеможливити розгляд вже діючим Конституційним Судом України питання неконституційності Закону-2222 у майбутньому. Для цього підпункт 1 пункту 3 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення», який стосується юрисдикції Конституційного Суду України щодо питань про відповідність Конституції України законів, було доповнено словами «крім законів України про внесення змін до Конституції України, які набули чинності», чим зроблено, на наш погляд, невдалу спробу вилучити з-під юрисдикції Конституційного Суду України розгляд питань про відповідність Конституції України чинних законів України про внесення змін до Конституції України. Питання конституційності такого обмеження повноважень Конституційного Суду України на сьогодні розглядається самим Конституційним Судом.
- При цьому хочеться привернути увагу, що право звернення конституційно визначених суб'єктів до Конституційного Суду з питань невідповідності законів Конституції України не обмежено в часі. Так, вже на сьогодні існує конституційне подання народних депутатів України стосовно цього питання, отже, постійно залишається правовий варіант визнання Закону-2222 таким, що не відповідає Конституції України. Внаслідок цього ми отримаємо чинну Конституцію України у редакції від 28 червня 1996 року (з її проблемами) та ризику дестабілізації всієї системи державної влади.

2.2. Внесення змін до Конституції України у порядку, який визначений Розділом XIII Конституції України.

- Конституція передбачає порядок внесення змін до усіх розділів Конституції України. Шляхом внесення комплексних змін до Конституції України фактично можна отримати нову редакцію Конституції України. З точки зору законодавства, тут не виникає процедурних проблем, оскільки Конституція доволі чітко регламентує ці питання, а також вже є практика реалізації цих конституційних положень.
- Єдиним складним моментом залишається внесення змін до розділів I, III, XIII, оскільки цей процес закінчується проведенням всеукраїнського референдуму. На сьогодні проведення референдумів є вкрай сумнівним, оскільки відсутня належна правова регламентація цього процесу. Чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» було ухвалено ще у 1991 році, тому багато його положень не відповідають Конституції України, застарілі та потребують оновлення. Отже, здійснення конституційної реформи має починатися з прийняття нової редакції Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».
- Також слід зазначити, що при обранні такого варіанту оновлення Конституції питання неконституційності Закону-2222 буде знято за умови, що наступні конституційні зміни будуть стосуватися усіх положень Конституції України, що змінені Законом-2222.

2.3. Ухвалення нової редакції Конституції України.

- Враховуючи загальну втрату поваги до чинного Основного Закону держави, привабливим виглядає варіант прийняття нової редакції Конституції України. Нами вбачається три можливі легітимні варіанти ухвалення Основного Закону:

2.3.1. Внесення змін до розділу XIII Конституції України з метою встановлення порядку прийняття нової Конституції України органом установчої влади.

- Можливим варіантом оновлення Конституції України є попереднє конституційне визначення порядку прийняття нової Конституції з наступною безпосередньою зміною Основного Закону відповідно до вже конституційно визначеного порядку.
- При обранні цього варіанту оновлення Конституції головним питанням є встановлення такої процедури прийняття Конституції України, яка мінімізує негативний вплив політичних інтересів на зміст конституційного тексту, максимально врахує суспільний інтерес, тобто забезпечить здійснення Українським народом своєї установчої влади, та зможе забезпечити фахову підготовку якісного тексту Основного Закону з урахуванням демократичних світових стандартів та досягнень вітчизняної науки.
- Привабливим варіантом такої процедури є запровадження спеціально уповноваженого на прийняття Конституції України **органу установчої влади** (наприклад, це може бути Конституційна Асамблея). Прийнята Конституційною Асамблеєю нова Конституція України повинна затверджуватися на всеукраїнському референдумі.
- Слід зазначити, що для реалізації цього варіанту проведення конституційної реформи необхідна згода не менш як 300 народних депутатів України на самоусунення від безпосереднього процесу прийняття Конституції України. Визначальна роль парламенту в цьому разі буде у чітких політичних домовленостях щодо процедури розробки та прийняття нової Конституції України. Так, разом з внесенням змін до

розділу XIII Конституції України парламентарі повинні прийняти закон про Конституційну Асамблею, який би визначив його організацію, порядок формування та діяльності, а також процедуру розробки, розгляду та прийняття нової Конституції України (можливо законів про внесення змін до Конституції України).

- За умов запровадження Конституційної Асамблеї нами пропонувалися б до обговорення такі визначальні моменти його статусу:
 - Це державний орган, який формується у разі потреби внесення суттєвих змін до Основного Закону держави шляхом всеукраїнських виборів її членів та припиняє свої повноваження після прийняття кінцевого рішення щодо проектів про зміну Конституції або проекту нової Конституції України.
 - До повноважень Конституційної Асамблеї України належать: розробка проекту нової Конституції України у разі проголошення всеукраїнського референдуму щодо затвердження нової Конституції України за народною ініціативою; доопрацювання та прийняття законів про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України. Прийняття нової Конституції України», а також законів про внесення змін до Конституції України, які передбачають зміну конституційного ладу України; прийняття нової Конституції України. При цьому встановити, що Конституційна Асамблея України приймає рішення лише щодо питань, для вирішення яких її було обрано.
 - Встановлення особливих вимог до членів Конституційної Асамблеї. Наприклад, необхідність вищої юридичної, філософської освіти. Заборона для членів Конституційної Асамблеї претендувати на обрання їх главою держави, представником у законодавчий орган, на призначення їх членом вищого органу виконавчої влади, керівником центрального органу виконавчої влади та його заступником, а також суддею України протягом певного періоду часу (5—10 років) після затвердження всеукраїнським референдумом нової Конституції України, закону України про внесення змін до Конституції України, прийнятих відповідною Конституційною Асамблеєю України.
 - Порядок формування Конституційної Асамблеї. Так, нами пропонується обирати членів Конституційної Асамблеї на засадах змішаної виборчої системи. А саме, частину членів Конституційної Асамблеї України обирати в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на засадах пропорційної системи за виборчими списками кандидатів від політичних партій, виборчих блоків, частину членів Конституційної Асамблеї України обирати від Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя у відповідних багатомандатних округах на засадах мажоритарної системи відносної більшості, а іншу частину членів Конституційної Асамблеї України обирати в одномандатних виборчих округах на засадах мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості.

2.3.2. Ухвалення Конституції України у новій редакції на всеукраїнському референдумі за ініціативою влади.

- Можливим варіантом є прийняття нової Конституції, виходячи з чинного законодавства. Хоча Конституція чітко не встановлює порядку прийняття нової Конституції, вона закріплює принцип народного суверенітету. При тлумаченні принципу народного суверенітету, встановленого у статті 5 Конституції України, Конституційний Суд зазначив, що положення частини третьої цієї статті треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визнача-

ти конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції на всеукраїнському референдумі (пункт 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 5 жовтня 2005 року у справі про здійснення влади народом). Реалізація народом свого права визначати конституційний лад в Україні на сьогодні ускладнюється відсутністю належної правової регламентації проведення всеукраїнського референдуму. Як вже зазначалось, здійснення конституційної реформи повинно починатися з прийняття нової редакції Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

- Проблемним моментом при обранні цього варіанту є невизначеність процедури розробки, попереднього розгляду, необхідності прийняття проекту Конституції парламентом до винесення його на всеукраїнський референдум.
- Ці питання можуть бути вирішені шляхом прийняття закону про спосіб розробки нової Конституції України.
- Законодавчо встановлений спосіб розробки нової редакції Конституції України повинен забезпечувати відповідне представлення усіх парламентських фракцій та Президента України, а також передбачати широке залучення експертного середовища.
- В цьому разі нами пропонуються для обговорення такі етапи розробки проекту Конституції України:
 - формування спільної парламентсько-президентської конституційної комісії (унікнення паралельної розробки проекту Конституції окремими політичними силами, які представлені в парламенті або окремо Президентом) та її робочої групи (робочих груп);
 - широке громадське обговорення конституційної реформи та врахування позиції громадськості робочою групою;
 - скликання та діяльність Конституційної Асамблеї, яка закінчується попереднім прийняттям проекту Конституції України (організацію, порядок формування та діяльності, а також процедуру розробки, розгляду проекту Конституції України Конституційною Асамблеєю пропонується визначити як у попередньому варіанті);
 - ухвалення нової Конституції України на всеукраїнському референдумі.

2.3.3. Ухвалення Конституції України у новій редакції на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.

- Виходячи з права народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі (див. пункт 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 5 жовтня 2005 року у справі про здійснення влади народом), можливим варіантом проведення конституційної реформи є прийняття нової Конституції України за народною ініціативою.
- Неналежне забезпечення владою реалізації права народу визначати конституційний лад в Україні не має унеможливлювати ухвалення нової Конституції України народом за власною ініціативою. Саме тому нами не відкидається такий варіант проведення конституційної реформи. Проте самоорганізація (без правової регламентації) проце-

су розробки та ухвалення на всеукраїнському референдумі нової Конституції України на практиці є вкрай складним явищем.

- За такої ситуації, можливим варіантом способу розробки проекту нової Конституції України є формування самим громадянським суспільством органу установчої влади (наприклад, Громадської Конституційної Асамблеї).
- Головним завданням такої Громадської Конституційної Асамблеї має стати забезпечення реалізації установчої влади народу у новій редакції Конституції України. Для цього Громадська Конституційна Асамблея повинна забезпечити, по-перше, фахову підготовку якісного тексту Основного Закону з максимальним врахуванням суспільного інтересу щодо належної реалізації конституційних прав і свобод, встановлення ефективного механізму державної влади тощо, а також з урахуванням демократичних світових стандартів та досягнень вітчизняної науки, по-друге, змусити державну владу дати реалізуватися установчій владі Українського народу.

Представлена на суд громадськості «Зелена книга української конституційної реформи» розрахована на широкий загал, починаючи від експертів в галузі конституційного будівництва і студентів-юристів до представників влади на місцях.

Ця Зелена книга присвячена конституційній реформі і з огляду на установчий характер Основного Закону держави відрізняється від прийнятого стандарту таких документів в Європі. При продовженні конституційної реформи в Україні автори вважають за доцільне відштовхуватися від проблем реалізації чинних конституційних положень. Без глибокого аналізу проблем реалізації чинної Конституції України будь-яка ініційована «згори» реформа Основного Закону приречена виключно на досягнення ситуативних результатів.

З метою залучення експертного середовища до процесу оновлення Основного Закону України, автори спробували виокремити проблеми реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, проблеми, пов'язані з обраною формою державного правління, ефективністю дії владного механізму у сучасних умовах, проблеми територіального устрою та місцевого самоврядування, проблеми здійснення правосуддя, а також можливі варіанти проведення конституційної реформи.

Задля підготовки органічного тексту Конституції, який відповідатиме рівню суспільних відносин в нашій державі, надзвичайно важливо отримати від громадянського суспільства відповіді на ключові питання, які визначають взаємозв'язок державних інститутів та осередків громадянського суспільства.

«Зелена книга» — це спроба залучити громадськість та експертне середовище до обговорення адекватності конституційних змін як механізму побудови ефективної моделі реалізації влади та впорядкування взаємовідносин між державою і громадянським суспільством. Неучасть інститутів громадянського суспільства як суб'єктів безпосередньо незацікавлених у функціонуванні влади, унеможлиблює проведення повноцінної конституційної реформи, спрямованої на врахування інтересів людини, її прав і свобод, а також об'єктивну оптимізацію владного механізму.

Експерти «Коаліції неурядових організацій за ефективну конституційну реформу» розраховують, що «Зелена книга» стане гідним стимулом для започаткування суспільної дискусії щодо необхідності, змісту та форми конституційного реформування.

Інформація про проект «Коаліція НУО за ефективну конституційну реформу»

Учасники коаліції НУО:

Школа політичної аналітики при НаУКМА, Український незалежний центр політичних досліджень, Комітет виборців України.

Проект здійснювався за підтримки **National Endowment for Democracy**.

Проектом передбачалося створення коаліції громадських організацій, яка здійснюватиме **аналіз стану реалізації конституційної реформи в Україні** та шляхи її оптимізації, ініціювання громадського обговорення законопроектів щодо внесення змін до Конституції України задля досягнення оптимальної моделі організації державної влади та місцевого самоврядування.

В межах реалізації проекту планувалося залучити широку громадськість та експертне середовище до **вироблення положень конституційних змін** з метою усунення невідповідності Конституції положень окремих законів та підзаконних актів, а також окреслення чітких орієнтирів для завершення конституційної реформи та впровадження в життя нових алгоритмів взаємодії органів влади, місцевого самоврядування та громадянського середовища.

Даний проект спрямований на розробку нових підходів до формування та подальшого здійснення реформ у різних сферах суспільного життя на основі традицій законотворення, положень національного законодавства та міжнародно-правових документів. **Проект** має на меті продемонструвати українському суспільству, що реформування Основного Закону вимагає активної участі всіх зацікавлених суб'єктів та передбачає можливості впливу громадськості на розробку і прийняття найважливіших державних рішень. Тому одним з завдань проекту є широка просвіта громадян в сфері конституційного законодавства та встановлення каналів зворотнього зв'язку від громадянського суспільства до державних інституцій.

Проект спрямовано на вирішення конкретних суспільних проблем:

- Незбалансованість оновленої Конституції України та неузгодженість діючого законодавства в частині розмежування повноважень інститутів державної влади з її положеннями.
- Наявний дисбаланс у стосунках органів державної влади та органів місцевого самоврядування.
- Низька обізнаність та залученість суспільства у процес проведення конституційної реформи.

Інформація про партнерів проекту

Школа політичної аналітики (ШПА) (<http://www.spa.ukma.kiev.ua/>) була заснована 24 березня 2002 року в Національному Університеті «Києво-Могилянська Академія» (НаУКМА). Була зареєстрована як неурядова організація і отримала власний правовий статус 31 березня 2003 року.

ШПА є незалежним аналітичним центром при Києво-Могилянській Академії, що об'єднує професійних дослідників у галузях політики, суспільних наук та політичних технологій, які мають значний досвід аналітичної, освітньої та дослідної діяльності. В ШПА на постійній основі працює 15 експертів, які координують та реалізують галузеві науково-прикладні проекти, а також на тимчасовій основі для виконання окремих видів робіт залучаються фахівці з державних науково-дослідних установ, неурядових організацій та волонтери. Мірою необхідності ШПА з навчально-просвітньою метою залучає до реалізації проектів студентів НаУКМА та інших вузів.

ШПА здійснює політичний аналіз останніх подій в Україні, аналіз українського галузевого законодавства, організовує і проводить тренінги для професійних аналітиків в політичній сфері, суспільних процесах та громадянській освіті.

ШПА отримувала фінансування для проведення радіопрограм; публікації науково-популярних посібників, брошур, журналів і бюлетенів з виборчої тематики та науково-прикладних досліджень; проведення семінарів, тренінгів і круглих столів з різноманітної тематики.

В 2003 році ШПА виступила співзасновником Коаліції «Новий вибір — 2004», яка мала на меті забезпечення вільних і чесних президентських виборів в Україні 2004 року.

Комітет Виборців України (КВУ) (<http://www.cvu.org.ua/>) — незалежна громадська організація, нейтральна до політичних партій та виборчих блоків. КВУ діє на засадах добровільності, рівності своїх членів, самоуправління, законності і гласності.

Місія КВУ — активізація громадян до участі в управлінні державою та реалізації їх конституційних прав.

Метою діяльності організації є не лише допомога конкретним людям у вирішенні їх конкретних питань, а й ініціювання інституційних змін, які могли б наблизити українське суспільство до демократичних стандартів.

Український Незалежний Центр Політичних Досліджень (УНЦПД) (<http://www.usipr.kiev.ua/>) — неурядова позапартійна дослідницька організація, метою якої є аналіз внутрішньої та зовнішньої політики і конкретна інформаційна та консультаційна допомога демократичним установам в Україні.

Діяльність УНЦПД охоплює всі найважливіші галузі суспільного життя України і концентрується на ключових його напрямках. Результатом роботи центру стали численні публікації, в яких подається інформація про учасників громадських рухів і політичних партій, висвітлюється діяльність представників партій у парламенті, розглядаються законодавчі основи партійної діяльності, перебіг адміністративного реформування української держави, питання свободи преси тощо.

Зелена книга української конституційної реформи: матеріали для громадського обговорення / ШПА при НАУКМА, ЦППР, УНЦПД, КВУ:
За заг. ред. І. Коліушка, Ю.Кириченко. — К.: «Лікей», 2007. — 32 с.

Художній редактор *Т.Мосієнко*
Літературний редактор *В.Журавська*

Видавець Т.Мосієнко
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 2454 від 28.03.2006 р.
01133, Київ, б-р Дружби народів, 25
e-mail: tarasw@voliacable.com

Підписано до друку 20.12.07. Формат 60x84/8.
Папір офсет № 1. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.
Умовн. друк. арк. 1,7. Обл.-вид. арк. 2,2.
Наклад 1000 прим.

Видруковано з готових діапозитивів
в ОП «Житомирська облдрукарня»
10014, Житомир, вул. Мала Бердичівська, 17
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції серія ЖТ №1
від 06.04.2006 р.