

Секція 2. ШЛЯХИ І ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Бориславська О. М.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
конституційного права, Львівський національний
університет імені Івана Франка

ЄВРОПЕЙСЬКА МОДЕЛЬ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ: ДОСВІД КОНСТИТУЦІЙНИХ РЕФОРМ

Після проголошення незалежності України було визначено напрям її розвитку як демократичної, правової держави, водночас розпочалося становлення її конституційної системи, еволюція якої пройшла кілька етапів. При цьому задекларовані ще у 1990 р. базові засади державотворення, такі як демократія, гарантування прав людини, розподіл влади, залишалися незмінними, мінялася лише конфігурація у трикутнику вищих органів державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), що демонструє сприйняття Україною ідеології конституціоналізму.

Сьогодні триває конституційна реформа, що свідчить про новий етап розвитку українського конституціоналізму. Сформована Конституційна Асамблея, яка напрацьовує проект конституційних змін, набув чинності Закон України “Про всеукраїнський референдум”, який визначив процедуру ухвалення як змін до Конституції, так і нової Конституції вцілому. Напрацьовані комісіями Конституційної асамблеї матеріали свідчать про те, що в основу майбутніх конституційних змін кладуться ідеологічні та доктринальні засади конституціоналізму.

Конституціоналізм як загальнолюдський феномен, що охоплює відповідну ідеологію, доктрину та практику функціонування конституційного механізму владарювання, сьогодні оформлений у дві основні моделі – американську (англоамериканську) та європейську (євроконтинентальну). Характерною рисою американської моделі є свобода як домінуюча цінність, що зумовлює беззаперечний пріоритет громадянського суспільства над державою, чітке обмеження державного втручання у сферу громадянського суспільства. Особливості європейської моделі конституціоналізму випливають із традиції сильної держави, що походять від європейського абсолютизму кінця 17 – 18 століть. Відтак, якщо американський конституціоналізм формувався, так би мовити, “з нуля” для забезпечення та гарантування свободи людини у вільній рівноправній спільноті, то у Європі він виник як результат боротьби із недемократичними проявами та як гарантія обмеження свавілля держави. Саме тому вихідними засадами європейського конституціоналізму є обмежене правління та демократія.

Особливості конституційного розвитку України зумовлені тим, що в ній також присутні традиції сильної держави, проте досвід існування об’єднаної суверенної української держави незначний. Тому коли мова йде про сильну державну владу, то скоріш мається на увазі влада інших держав, під якою в різні історичні періоди перебували українські землі.

Попри це, сьогодні говороти про розвиток українського конституціоналізму можна лише на основі європейської моделі, до якої Україна тяжіє і традиційно, і ментально, й історично.

Досвід держав континентальної Європи свідчить про існування двох способів конституційної реформи: договірний (консенсусного) та одкривованого (недоговірного). Договірний спосіб передбачає досягнення суспільної згоди на основі узгодження базових засад та параметрів нової конституційної системи представниками різних соціальних та суспільно-політичних груп. Такий консенсус сприяє самообмеженню державної влади, оскільки жодна із його сторін (учасників) не асоціює цю владу цілком із собою. Він може забезпечуватися різними способами, зокрема розробкою проекту конституційних змін спеціально утвореною представницькою установою; прийняття нової Конституції (її нової редакції) такою установою; прийняття Конституції чи внесення до неї змін парламентом із подальшим схваленням на загальнонаціональному референдумі. В результаті, застосування цього способу призводить до легітимності результатів конституційної реформи, загальносуспільного визнання конституційних змін.

Таким способом відбувались конституційні реформи у більшості сучасних держав Європи, зокрема в Іспанії та Польщі. Так, чинна іспанська Конституція 1978 р., що остаточно закріпила перехід від диктатури Франко до демократичної, конституційної форми правління, приймалася на основі загальносуспільного консенсусу. Конституційна реформа була започаткована королем Хуаном Карлосом I, який посів престол після смерті Франциско Франко. Першим її етапом стало прийняття 15 грудня 1976 р. Закону про політичну реформу, на підставі якого були сформовані Установчі Кортеси. На основі представництва різних політичних партій Кортеси утворили Конституційну комісію, яка складалася із семи осіб – “батьків Конституції”. Вона розробила конституційний проект, що згодом був прийнятий обома палатами парламенту та схвалений на загальнонаціональному референдумі (88% виборців проголосували “за”).

Конституційна реформа у Польщі, змістом якої був перехід від соціалістичного типу організації влади до конституційної державності, розпочалася у 1989 р. “квітневими змінами” до чинної на той час Конституції 1952 р., що заклали демократичної форми правління. Порядок підготовки і прийняття Конституції Республіки Польща був визначений відповідним конституційним законом (від 23 квітня 1992 р.). 17 жовтня 1992 р. польський Сейм (вперше після 1928 р. обраний демократично) прийняв так звану Малу Конституцію – Конституційний закон про взаємовідносини між законодавчою та виконавчою владою в Республіці Польща, а також місцеве самоврядування. Цими актами було визначено порядок розробки Конституції (нею мала займатися Конституційна комісія) та її прийняття (Сеймом і Сенатом), а також схвалення на загальнонаціональному референдумі. Власне із дотриманням цієї процедури Конституція була прийнята парламентом 2 квітня 1997 р., схвалена на референдумі 25 травня 1997 р., підписана Президентом 16 липня 1997 р. (чинності набрала лише через 3 місяці з дня опублікування – 17 жовтня 1997 р.).

Свідченням тому, що реформа відбувалася саме договірним способом є те, що до Комісії було подано 8 конституційних проектів різних політичних та

громадських організацій, позиції яких обговорювалися та узгоджувалися у ході її роботи.

Таким чином, досвід цих держав свідчить про необхідне конституційно-правове забезпечення конституційних реформ, що проводились консенсусним способом. І в Іспанії, і в Польщі були прийняті конституційні закони, які визначили процедуру прийняття конституцій, дотримання яких в кінцевому результаті призвело до легітимності проведених реформ.

Другий спосіб протилежний за змістом договірному та передбачає нав'язування волі однієї частини суспільства (переважно незначної) іншій (більш чисельній). На практиці зазвичай це зумовлюється неподоланим розколом політичних сил, що завершується перемогою однієї із них над іншими, а тому він не спроможний забезпечити належний ступінь обмеження державної влади, що даною політичною силою асоціюється із нею. Використання цього способу зазвичай супроводжується порушенням встановленої процедури ухвалення нової Конституції чи внесення змін до чинної, тому призводить до нелегітимності чи сумнівів у легітимності реформованої Конституції. Відтак, існує потреба у наступній легітимзації прийнятих змін. Вона може проводитись у формі наступного референдуму чи прийняття відповідного рішення судом.

Прикладом такого способу може слугувати конституційна реформа Франції 1958 р., здійснена під керівництвом Шарля де Голля. Криза Четвертої Республіки у Франції призвела до необхідності кардинальних конституційних змін. Проте останні проводились не на підставі, а всупереч процедурі, передбаченій чинною на той час Конституцією 1946 р. Порядок розробки і прийняття нової Конституції був змінений конституційним законом, що був прийнятий на вимогу Шарля де Голля за проектом очолюваного ним уряду. За цим законом право ініціювати конституційні зміни (включаючи прийняття нової Конституції) передавались уряду (від парламенту) та закріплювався референдний спосіб їх прийняття. Формально проект Конституції був розроблений конституційною комісією, проте фактично – урядом де Голля під керівництвом міністра юстиції Мішеля Дебре. 18 вересня 1958 р. проект Конституції був схвалений на референдумі.

Слід зауважити, що незважаючи на недовірний характер конституційної реформи, сумніви у легітимності були подолані за рахунок надзвичайного авторитету та суспільної довіри, якими користувався у суспільстві де Голль. Що стосується проблеми обмеження державної влади, яка мала бути вирішена у ході реформи, то частково її вдалося усунути прийняттям конституційного закону, яким визначалась як процедура конституційної реформи, так і базові засади майбутнього конституційного устрою, за яким президент виступав арбітром між гілками державної влади, а останні мали врівноважувати одна одну.

Таким чином, досвід розвитку європейської моделі конституціоналізму свідчить, що кращим для забезпечення обмеження державної влади (а отже функціонування демократичної, конституційної держави) є використання договірного способу конституційної реформи, за якого жодна політична партія не асоціює себе цілком із державною владою, а передбачає конституційні можливості конкурентної боротьби за неї. Водночас такий спосіб реформи забезпечить легітимність конституційних змін.

Тому сьогодні в Україні доцільним видається проведення загальносуспільного обговорення напроцьованого Конституційною Асамблеєю проєкту конституційних змін та прийняття відповідного закону за процедурою, визначеною Конституцією України у розділі 13. Прийняття ж нової Конституції на референдумі видається можливим після внесення змін до чинної Конституції щодо визначення такої процедури. Це забезпечить узгодження позицій різних політичних сил, які представляють у парламенті відповідні частини українського суспільства (адже Закон має бути прийнятий більшістю у 2/3) та загальносуспільне схвалення, оскільки такі зміни потребують затвердження на всеукраїнському референдумі.

Камінська Н. В.,

професор кафедри конституційного та міжнародного права НАВС, кандидат юридичних наук, доцент

РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОСНОВИ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Оцінюючи сучасний стан системи місцевого самоврядування, її здобутки і недоліки, а також виходячи зі змісту і практик реалізації Європейської хартії

місцевого самоврядування (Хартії), Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. та інших нормативно-правових актів у цій сфері, можна виділити ряд принципових положень.

По-перше, неоднозначними є визначення суб'єкта місцевого самоврядування. Підтвердженням того, що причини недостатньої ефективності місцевої публічної влади частково закладені у її конституційній моделі, є розбіжність у трактуванні поняття «місцеве самоврядування» у Конституції та Хартії. За ст. 3 Хартії основним його суб'єктом вважаються органи місцевого самоврядування і подано їх перелік. У чинній Конституції України основним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Крім того, вона не дає чіткого розуміння суб'єкта місцевого самоврядування у районі та області, констатує, що обласні та районні ради є органами, які представляють спільні інтереси територіальних громад. Загалом не відповідає загальноєвропейським стандартам відсутність повноцінних органів регіонального самоврядування, зокрема виконавчих органів обласних і районних рад.

По-друге, конституційне визначення місцевого самоврядування лише як права територіальної громади дещо обмежене порівняно із запропонованим у Хартії (право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення). Розуміння даного поняття лише як права, не підкріпленого його реалізацією, юридично обґрунтовує існування територіальних громад, що не матимуть реальної спроможності самостійно вирішувати питання місцевого значення.