

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**Інституційно-правові проблеми
організації державної влади
в Україні**

Аналітична доповідь

КИЇВ - 2012



*Інституційно-правові проблеми організації державної влади в Україні -
К.: НІСД, 2012. - 34 с.*

Автори:

Розумний М.М, д.політ.н., с.н.с. (керівник авторського колективу)

Павленко І.А., к.і.н., с.н.с.

Даниляк О.О., к.держ.упр.

Макаров Г.В., к.політ.н.

Корнієвський О.А., д.політ.н., доцент

Палій Г.О., к.політ.н.

Горєлов Д.М.

Опалько Ю.В.

Пеліванова Н.І.

*При повному або частковому відтворенні
Матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове.
© Національний інститут стратегічних досліджень, 2012.*

Інституційно-правові проблеми організації державної влади в Україні

Одним з основоположних завдань нової конституційної реформи є створення збалансованої та ефективної системи державного управління, що забезпечуватиме стабільний демократичний розвиток України та консолідуватиме українську націю. В основу реформи мають бути покладені як досягнення європейського демократичного конституціоналізму, так і власний український досвід пошуку оптимальної моделі організації державної влади.

Актуальними залишаються питання відповідності існуючого Основного Закону завданням модернізації української держави, демократичним принципам та цінностям, а також очікуванням громадян.

Переважна більшість експертів погоджуються з думкою про те, що для України найбільш прийнятною є т.зв. змішана форма державного правління. Існує припущення, що «чисті» форми правління — президентська або парламентська - містять в собі низку загроз для України. Деякі прихильники напівпрезидентської форми правління ставлять за зразок політичний режим П'ятої республіки у Франції¹. Щоправда інші, як, наприклад доктор юридичних наук, Президент Інституту правової політики і член Конституційної Асамблеї Оніщук М.В., висловлюють застереження, що запозичення французької моделі президенціалізму не може бути прийнятним за умови нестабільності політичної системи та слабкості політичних партій. Тим не менш, і ті експерти, які вважають найкращою формою правління президентсько-парламентську, і ті, хто схиляються до парламентсько-президентської моделі, наголошують на необхідності вироблення демократичних традицій взаємодії вищих органів державної влади, створення надійних перепон для можливої узурпації влади як з боку парламентської

¹ Петришин О, Серьогіна С.. Змішана республіканська форма державного правління: питання теорії і практики // <http://dspace.nbuv.gov.ua/dspace/bitstream/handle/123456789/28677/04-Petrishin.pdf?sequence=1>

більшості, так і з боку Президента, запровадження системи взаємного контролю суб'єктів політики. Саме такі функції експерти пов'язують зі змішаною формою правління, в умовах якої діяльність влади є відкритою та прозорою для суспільства².

Серед пріоритетних напрямів роботи над вдосконаленням інституційно-правової моделі системи державної влади є вирішення наступних завдань:

1. Вдосконалення системи стримувань і противаг між Президентом, Урядом та Парламентом, підвищення ефективності функціонування державного управління.

Чинна Конституція України передбачає наступні механізми системи стримувань, противаг та взаємного контролю у т.зв. владному трикутнику:

Права Президента України.

- Право вето щодо ухвалених Верховною Радою (ВР) України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд ВР України (Розділ V, ст.106, п. 30).
- Право призначати за згодою ВР України Прем'єр-міністра України; припиняти повноваження Прем'єр-міністра України та приймати рішення про його відставку (Розділ V, ст.106, п. 9).
- Право призначати за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України (КМУ), керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняти їхні повноваження на цих посадах (Розділ V, ст.106, п. 10).
- Право утворювати, реорганізовувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (Розділ V, ст.106, п. 15).

² Коліушко І., Кириченко Ю.. Проблеми дієвості Конституції України та удосконалення її змісту // Вибори та демократія. – 2007. - № 3 (13). - С. 51.

- Право на скасування актів КМУ та актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим (Розділ V, ст.106, п. 16).
- Право на дострокове припинення повноважень (розпуск) ВР України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися (Розділ IV, ст. 90; Розділ V, ст.106, п. 8)

Права Кабінету Міністрів України.

- Право на поцедуру контрасигнації – необхідність скріплення підписами Прем'єр-міністра України і відповідального міністра актів Президента (Розділ V, ст.106, п. 31)

Права Верховної Ради України.

- Право прийняти рішення стосовно усунення з поста Президента України (у ході процедури імпичменту) (Розділ IV, ст. 85, п. 10).
- Надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України (Розділ IV, ст. 85, п. 12).
- Схвалення Парламентом Програми діяльності Уряду (Розділ IV, ст. 85, п. 11); право на розгляд питання про відповідальність КМУ (Розділ IV, ст. 85, п. 13) та прийняття резолюції щодо недовіри КМУ більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (Розділ IV, ст. 87). Прийняття ВР України резолюції щодо недовіри КМУ має наслідком відставку КМУ (Розділ VI, ст. 115).
- Затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання (Розділ IV, ст. 85, п. 4); визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (Розділ IV, ст. 85, п. 5); затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (Розділ IV, ст. 85, п. 6).

- Оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань (Розділ IV, ст. 85, п. 9); затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації (Розділ IV, ст. 85, п. 31).
- Затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням (Розділ IV, ст. 85, п. 14).
- Здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією (Розділ IV, ст. 85, п. 33).
- Право приймати рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету ВР України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу ВР України (Розділ IV, ст. 85, п. 34).

Кадрові функції Президента, КМУ та ВР України збалансовані Конституцією у: Розділі IV, ст. 85, пп. 18, 20, 24, 25, 26; Розділі V, ст. 106, пп. 11, 12, 13, 14, 22; Розділі VI, ст. 118. У цих статтях ідеться про порядок призначення та звільнення з посад Генерального прокурора України, голів Національного банку України, Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, місцевих державних адміністрацій. А також про

формування складу Ради Національного банку України, складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Конституційного Суду України.

Більшість експертів схиляються до думки про необхідність посилення самостійності КМУ та його можливостей здійснення політики в системі розподілу повноважень.

Серед пропозицій щодо посилення ролі КМУ - **необхідність вдосконалення переліку суб'єктів законодавчої ініціативи**. Зокрема, розглядається можливість впровадження до Конституції України положень, за якими право вносити певні категорії законопроектів (зокрема, з питань внесення правок до Бюджету України після його прийняття) надається лише Уряду, а не народним депутатам.

Звертається увага також на необхідність **розв'язання проблеми відсутності достатніх важелів впливу КМУ на місцеві державні адміністрації (МДА)**. КМУ, зокрема, не може скасувати рішення голів МДА - цим повноваженням наділений Президент. Хоча, згідно ст.118 Розділу VI основного Закону, голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень є відповідальними як перед Президентом, так і перед КМУ.

Великого значення набуває також **розв'язання проблеми забезпечення стабільності роботи КМУ**.

Досвід попередніх років застосування Конституції України редакції 1996 р. свідчить, що в умовах розділеного правління (коли більшість у ВР України та Президент належать до різних, конкуруючих політичних сил), може скластися ситуація частих змін Уряду (в середньому, повноваження кожного складу Уряду за часів президентства Л.Д. Кучми становили півтора роки). Така ситуація обумовлена особливостями процедури формування та відповідальності КМУ. Діюча Конституція визначає КМУ відповідальним як

перед Президентом, так і перед Парламентом (ст. 113). У той же час, основна ініціатива та повноваження у процесі формування Кабінету належать Главі держави.

У політичній практиці України має місце негативний досвід тривалого урядування у статусі "виконуючих обов'язки" (Ю.Л. Звягільський - з вересня 1993 р. по липень 1994 р., Є.К. Марчук – з березня по червень 1995 р., Ю.І. Єхануров – січень-серпень 2006 р.). Задіяна сьогодні процедура формування КМУ може призвести до того, що Уряд тривалий час функціонуватиме у статусі "виконувачів обов'язків", не маючи при цьому підтримки у ВР. Загроза повторення ситуації тривалої відсутності повноважного Уряду у країні таким чином залишається.

З іншого боку, право Президента відправляти Кабінет у відставку не тільки надає Главі держави додаткові важелі впливу на процес формування Уряду, але і призводить до того, що навіть у разі підтримки Парламентом КМУ, останній може бути відправленим у відставку. Отже, існує відчутний дисбаланс у важелях впливу на роботу Уряду на користь Глави держави.

Проблеми відповідальності КМУ перед Парламентом актуалізуються також у зв'язку з практикою реалізації одного з основоположних, згідно Конституції України, елементів легітимації Уряду - **схвалення Програми діяльності Уряду**.

Світова практика здебільшого передбачає два підходи до схвалення такої програми. Перший полягає у необхідності парламентської інвеститури уряду, що передбачає затвердження парламентом персонального складу уряду з одночасним схваленням програми його діяльності. Інститут інвеститури є одним із механізмів системи стримувань і противаг, оскільки надає право главі держави розпустити парламент у разі його відмови в довірі уряду. Інший підхід, притаманний зокрема Україні, полягає в тому, що програму своєї діяльності на розгляд Парламенту подає вже сформований Уряд, члени якого (окрім Прем'єр-міністра) призначаються на посади без затвердження ВР України.

В частині схвалення та виконання Програми діяльності Уряду Конституція України має низку прогалин. Так, Основний Закон України містить імперативну норму про те, що Прем'єр-міністр України спрямовує роботу Уряду на виконання Програми діяльності КМУ, схваленої ВР України (ст. 114, частина четверта). Водночас чинні Конституція України та Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не врегульовують ситуацію, коли:

- КМУ не подає до ВР України програму своєї діяльності;
- ВР України не вносить до порядку денного розгляд такої програми;
- за постанову щодо схвалення програми діяльності КМУ не проголосувала необхідна кількість народних депутатів;
- ВР України визнає такою, що втратила чинність раніше схвалену програму діяльності КМУ;
- ВР України приймає нову програму діяльності КМУ, не скасовуючи раніше схвалену.

Неврегульованим на конституційному рівні залишається і питання про термін, на який має ухвалюватися програма діяльності Уряду. Зазвичай граничний термін діяльності уряду залежить від форми правління конкретної держави та обмежується часом обранням нового складу парламенту чи глави держави, перед якими «старий» уряд складає свої повноваження. Враховуючи це, програма діяльності Уряду мала б затверджуватися на відповідний міжвиборчий період.

Вітчизняна парламентська практика знає також прецедент обходу конституційної заборони виносити на розгляд Парламенту питання про відповідальність КМУ протягом року після схвалення програми його діяльності (ст. 87, частина друга). Так, 1 грудня 2004 року ВР України прийняла постанову «Про стабілізацію політичної та соціально-економічної ситуації в Україні та запобігання антиконституційним діям і сепаратистським проявам, що загрожують суверенітету і територіальній цілісності України». Цією постановою було скасовано рішення ВР України від 16 березня 2004 р. про схвалення Програми діяльності КМУ «Послідовність. Ефективність.

Відповідальність» та висловлено недовіру КМУ, наслідком якої стала відставка тогочасного складу уряду.

Наступним засобом покращення системи державного управління та вдосконалення системи стримувань і противаг, є внесення змін до конституційних повноважень Президента України та способу їх реалізації.

Основні зауваження викликає **процедура реалізації кадрових повноважень Глави держави**. Наприклад, відповідно до пп.9 та 11 ст. 106, Розділу V Конституції України Президент призначає за згодою ВР України та одноосібним рішенням звільняє Прем'єр-міністра України і Генерального прокурора України. Варто розглянути доцільність внесення зміни у процедуру звільнення зазначених посадових осіб за згодою (як і у разі їх призначення) ВР України*. Те саме стосується і п. 10 згаданої вище статті, стосовно призначення Главою держави, за поданням Прем'єр-міністра України, членів КМУ, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій, а також їх звільнення Президентом. Процедура припинення повноважень даних посадовців взагалі у Конституції визначена не чітко.

Важливим механізмом взаємодії Глави держави з Урядом є **процедура контрасигнації**, за якою певні акти Президента України скріплюються підписами керівника Уряду та відповідального міністра. У країнах розвинутої демократії немає єдиного підходу до цієї процедури. В одних країнах така процедура набуття чинності актів глави держави означає, що, беручи до виконання акт глави держави, уряд покладає на себе політичну і юридичну відповідальність за цей документ, в інших - контрасигнація

* Саме така процедура передбачена у п. 14, стосовно призначення Президентом на посади та звільнення з посад за згодою ВР України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

свідчить лише про ознайомлення з ним та підтвердження зобов'язання уряду виконувати цей акт.

Як зазначає В.М. Шаповал, «в усіх державах із змішаною республіканською і парламентарними формами правління, крім тих, що утворилися на терені колишнього СРСР, важливим засобом забезпечення главою держави своєї компетенції є контрастигування - скріплення підписом глави уряду та (або) окремого міністра рішення, прийнятого главою держави. Без такого підпису рішення не дійсне»³.

Основний Закон України визначив коло актів Президента, що скріплюються підписами Прем'єр-міністра й міністра, відповідального за акт і його виконання (ст. 106, частина четверта). Якщо застосувати до процедури «скріплення» в українських реаліях підхід, коли без візи урядовців акти Глави держави не можуть вступити в дію, то легітимність указів Президента України ставиться у залежність від волі Кабміну. Це, в свою чергу, ставить під сумнів інший конституційний припис про те, що укази та розпорядження, видані на виконання Конституції і законів України, є обов'язковими до виконання на території держави (ст. 106, частина третя).

Оскільки норми Основного Закону України в частині «скріплення» сформульовано у невизначений спосіб, то його виконання залежало від того, хто призначав членів Уряду на їх політичні посади. Коли склад КМУ формувався Президентом України, його Укази майже автоматично скріплювалися підписами членів Уряду. Після зменшення залежності Уряду від Президента, що стало результатом політичної реформи 2004 р., окремі акти Глави держави оприлюднювалися без процедури контрастигнації. Однак у зв'язку з тим, що після відновлення в Україні змішаної президентсько-парламентської форми правління Уряд фактично підпорядкований Президентові України, процедура контрастигнації знову перетворюється на звичайне ознайомлення з відповідними Указами.

³ Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник / 4-е стереотипне видання / В.М.Шаповал. – К.: АртЕк, 2001.– С. 233.

З тексту Основного Закону України також не зрозуміло, як бути з актами Президента, які з тих чи інших міркувань відмовляється брати до виконання керівник Уряду чи міністр. Чи можна офіційно оприлюднювати такі акти Президента без підписання їх прем'єром та міністром? Упродовж якого терміну мають скріплюватися підписами такі акти?

Часткове урегулювання цих питань відбулося лише після прийняття у жовтні 2010 р. нової редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Так, частина третя статті 25 цього закону визначає, що Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта.

У сфері взаємовідносин Президента із ВР України, деякі експерти пропонують для балансу **розширити повноваження Президента щодо оголошення дострокових парламентських виборів**, не пов'язуючи це право з якимись «проступками» Верховної Ради, тобто на основі лише переконання, що рішення, які вона приймає, не відповідають волевиявленню більшості виборців України⁴. Проте, наскільки доцільно впроваджувати до тексту Основного Закону подібні "нечіткі" та суб'єктивні за своїм характером визначення – залишається відкритим питанням.

Разом з тим, існують пропозиції щодо розширення повноважень ВР України у сфері бюджетного контролю шляхом розширення повноважень Рахункової палати – органу, який (відповідно до п.16 ст. 85) формується вищим представницьким органом влади країни. Відповідно до положень ст. 98 Конституції України, Рахункова палата здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені ВР України. Проте, дане положення викликає застереження у зв'язку з тим фактом, що поза цим контролем залишається доходна частина бюджету, що є невід'ємною складовою бюджетного процесу. Таким чином, для

⁴ Коліушко І., Кириченко Ю. Проблеми дієвості Конституції України та удосконалення її змісту // Вибори та демократія. – 2007. - № 3 (13). - С. 52.

забезпечення дієвого парламентського контролю за виконанням Державного бюджету пропонується віднести до функцій Рахункової палати здійснення від імені ВР України парламентського контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Інші експерти ідуть далі, і пропонують внести до Основного Закону зміни, які передбачатимуть закріплення за Рахунковою палатою статусу незалежного органу фінансового аудиту публічних фінансів. За Парламентом, у цьому разі, залишаються лише функції призначення та звільнення з посади Голови Рахункової палати (при цьому, звертається увага на необхідність чітко визначити у Конституції підстави для дострокового припинення Парламентом повноважень Голови Рахункової палати), а також контроль за роботою Палати через її підзвітність ВР України. До компетенції Рахункової палати пропонується віднести також здійснення контролю не лише за надходженням і використанням коштів Державного бюджету України, але і за публічними фінансами в цілому (управління підприємствами з частками державної власності і т.п.). Сам статус Рахункової палати, як незалежного органу аудиту публічних фінансів, пропонується визначити в окремому розділі Конституції⁵.

Закріплення принципу розмежування політичної та адміністративної сфер в організації виконавчої влади.

Серед недоліків нинішньої редакції Основного Закону України часто називається відсутність розмежування політичної та адміністративної сфер в організації виконавчої влади, що призводить до політизації та зниження професійного рівня державної служби в Україні. У Конституції безпосередньо не дається визначення міністра як керівника міністерства, який проводить політику у відповідній сфері та несе за це відповідальність. Деякі українські експерти вважають за доцільне на конституційному рівні

⁵ Модернізації України. Визначення пріоритетів реформ: Проект до обговорення.- 2009.- // <http://www.pravo.org.ua/images/documents/Modernization.pdf>; Чебаненко О. Оцінка стану українського парламентаризму на основі керівних принципів демократичних парламентів // http://parliament.org.ua/upload/docs/Benchmarks_democracy_1.pdf - С.57.

передбачити 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 службі⁶. До її відання пропонується віднести надання згоди на призначення вищих державних службовців, прийняття рішення стосовно порушення ними вимог щодо несумісності, здійснення дисциплінарного провадження стосовно вищих державних службовців та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності інших державних службовців⁷.

Необхідно також відзначити, що реалізація деяких конституційних повноважень вищих суб'єктів державного управління ускладнена недостатнім висвітленням механізмів їх застосування в Основному Законі України.

Так, процедура застосування **Президентом України права вето до прийнятих Верховною Радою України законів**, визначена у Конституції України (ст. 94), зокрема, передбачає, що Парламент може трьомастами голосами подолати вето і цим фактично зобов'язати Президента України підписати та офіційно оприлюднити закон. Проте попередня вітчизняна практика знає непоодинокі приклади, коли Президент України всупереч цим конституційним вимогам: користувався правом вето із порушенням встановлених Конституцією України строків; «повторно ветував» такий закон; не вчиняв до нього будь-яких дій. Зокрема закон «Про статус слідчих» ветувався п'ять разів, а до закону «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» Президент України тричі використовував право вето.

⁶ Зелена книга української політичної реформи: матеріали для громадського обговорення. / За заг. ред. І. Коліушка, Ю. Кириченко. К.: «Лікей», 2007. - С. 15. // http://www.pravo.org.ua/images/documents/Green_book_constitution.pdf

⁷ Коліушко І., Кириченко Ю. Проблеми дієвості Конституції України та удосконалення її змісту // Вибори та демократія. – 2007. - № 3 (13). - С. 52.

Для врегулювання таких ситуацій у 2004 р. до Основного Закону України було внесено зміну, відповідно до якої «у разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом» (ст. 94, частина четверта). Однак відновлення у 2010 р. попередньої редакції Конституції України 1996 р. знову уможлиблює ситуацію повторного ветування чи неоприлюднення прийнятих Парламентом законів.

Оскільки Конституція України не встановлює жодних вимог ні до необхідності застосування вето, ні до його змістовного наповнення, то вето є більш політичним, ніж правовим інструментом Президента України. Існує лише одна конституційна вимога – при поверненні закону до Парламенту Глава держави надає свої вмотивовані і сформульовані пропозиції (Розділ IV, ст. 94, частина друга). Таким чином Основний Закон України уможлиблює ситуацію, коли Президент України, як гарант додержання Конституції України, може не скористатися правом вето при, наприклад, порушенні встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності прийнятого Парламентом закону чи при невідповідності (суперечності) норм такого закону Конституції України, іншим чинним законам України. Та, разом з тим, після розгляду та врахування ВР України всіх пропозицій Президента України до закону, ветувати його з новими пропозиціями.

Окрім того, після відновлення попередньої редакції Основного Закону України, Глава держави, відповідно до рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003 (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України)⁸, знову може застосовувати право вето до всіх законів, у тому числі і до законів про внесення змін до Конституції України. Доцільність можливості застосування Президентом

⁸ Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2003 від 11 березня 2003 року у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України „Про внесення змін до статті 98 Конституції України” та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) // Офіційний вісник України. – 2003. - № 16. – Ст. 710.

права вето щодо законів про внесення змін до Конституції України піддається сумніву законодавцями, політиками, суддями Конституційного Суду України, виходячи навіть із того, що такі закони ухвалюються конституційною більшістю Парламенту при наявності висновку Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України.

Деякі експерти звертають увагу на надмірну, на їх думку, ускладненість процедури **імпічменту**. Усунення Глави держави з поста в порядку імпічменту в разі вчинення ним державної зради чи іншого злочину визначене Конституцією України у статті 111. Серед іншого ця стаття Основного Закону України передбачає необхідність вчинення Верховною Радою України низки дій, як от ініціювання питання про усунення, створення спеціальної тимчасової слідчої комісії, розгляд її висновків і пропозицій, звинувачення, усунення Президента України з поста. Процедуру імпічменту Президента України врегульовано також Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (ст. 171-188).

Водночас в Україні досі немає передбаченого Конституцією України (ст. 89, частина шоста) закону про організацію і порядок діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій ВР України, що, зокрема, має врегулювати статус і повноваження спеціального прокурора та спеціальних слідчих. Прийнятий Парламентом Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 15 січня 2009 року № 890-VI у зв'язку із порушенням конституційної процедури набрання чинності (ст. 94, частина четверта Конституції України в редакції від 08.12.2004 р.) Конституційним Судом України було визнано неконституційним.

Залишається відкритим питання про доцільність збереження визначеної у чинній редакції Конституції України кількості голосів народних депутатів (три чверті від конституційного складу Парламенту) для ухвалення рішення ВР України про усунення Президента України з поста. З одного боку, це

створює додаткові гарантії недоторканості для Президента України, з іншого – є імовірність виникнення ситуації, коли Верховний Суд виявить у діях Президента ознаки державної зради або іншого злочину, Конституційний Суд дійде висновку про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент, однак Парламент не зможе прийняти рішення про його усунення з посади через недостатню кількість голосів народних депутатів на підтримку рішення про імпічмент Президента.

Отже, пропонується внести зміни до ст. 111 Конституції України, за якими у разі встановлення Верховним Судом у діях, в яких звинувачується Президент, ознак злочину, його повноваження припиняються достроково (тобто - без прийняття Парламентом рішення про усунення Глави держави з поста в порядку імпічменту)⁹. Проте, викликає сумніви доцільність такого надзвичайного спрощення процедури відставки Глави держави. Незрозумілим лишається питання - про який характер злочинів ідеться і наскільки це корелюється із правом недоторканності на весь час виконання повноважень, яким користується Президент. Варто також проаналізувати, наскільки ці пропозиції щодо спрощення процедури імпічменту Глави держави відповідають конституційній практиці демократичних країн.

2. Розвиток парламентаризму та вдосконалення законодавчого процесу, обсяг депутатського імунітету.

Останнім часом, у пошуках шляхів вирішення проблеми регулярного порушення у ВР України третьої частини ст. 84 Розділу IV, яка вимагає від депутатів виключно особистого голосування, все більше фахівців схиляються до думки щодо необхідності спрощення існуючого порядку прийняття рішень ВР України.

Зокрема, до Конституції України експерти пропонують внести зміни, що передбачатимуть:

⁹ Чебаненко О. Оцінка стану українського парламентаризму на основі керівних принципів демократичних парламентів // http://parlament.org.ua/upload/docs/Benchmarks_democracy_1.pdf - С.58.

- встановлення кворуму для проведення засідань ВР України;
- відмову від вимоги щодо прийняття законів абсолютною більшістю народних депутатів (226) та перехід до голосування відносною більшістю від присутніх у сесійній залі депутатів;
- визначення чіткого переліку законопроектів, схвалення яких вимагатиме підтримки абсолютною більшістю голосів (наприклад: подолання вето Президента на закони, прийняті відносною більшістю присутніх на засіданні депутатів);
- впровадження категорії законопроектів, які мають ухвалюватись кваліфікованою більшістю голосів (вибори, референдуми, статус національних меншин, статус окремих вищих органів державної влади тощо).

У своїх пропозиціях вітчизняні експерти спираються на досвід, в першу чергу, країн розвинутої демократії. Таких, як: Канада, Велика Британія, Франція, Австрія, Італія, Іспанія, Португалія.

Перш за все, **впровадження диференційованої системи голосування за різні категорії нормативно-правових актів** передбачає **визначення кворуму** – мінімальної кількості депутатів для оголошення засідання відкритим.

Сьогодні, в Україні існує три положення, що встановлюють необхідну мінімальну кількість депутатів для роботи ВР та прийняття нею рішень. Це, ст. 82 Конституції України, яка ставить обрання не менш як двох третин від конституційного складу умовою оголошення Верховної Ради України повноважною. Положення Конституції України та Закону України "Про Регламент Верховної Ради України", що вимагають для прийняття рішення наявність у сесійній залі більшості від конституційного складу ВР України. Та положення Конституції України (зокрема, щодо внесення змін до Конституції України - Розділ XIII), які встановлюють необхідний мінімум підтримки законопроектів двома третинами від конституційного складу. Поняття кворуму, за яким засідання Парламенту оголошується відкритим – відсутнє. Між тим, визначення кворуму на початку засідання та його

перевірка у ході роботи – є досить поширеною парламентською практикою. Розмір кворуму, у свою чергу, визначається в залежності від характеру парламентського засідання та законів, які на ньому приймаються.

Виходячи з досвіду інших країн, доречно розглянути перспективу визначення кворуму:

- для проведення парламентських слухань, "години запитань до Уряду", засідань з питань про відповідальність КМУ;
- для проведення голосування з прийняття ординарних законів;
- для проведення голосування з прийняття окремих законів, підтримка яких вимагатиме конституційної більшості Парламенту.

Останні, у конституційній практиці багатьох країн, визначаються як органічні (або конституційні) закони. Це, як правило, закони про регламент та державний бюджет, зміни до Конституції, та (як у Іспанії) закони, які приймаються у першому читанні.

Слід зазначити, що кворум зазвичай визначається не у Конституціях, а у законах, що регулюють діяльність вищих представницьких органів країни. Тож доцільність його встановлення у самому тексті Основного Закону – сумнівна. Вочевидь, варто розглянути лише можливість впровадження цього нового юридичного поняття до Конституції.

Стосовно законів із особливим статусом та особливим порядком прийняття (т.зв. органічних, або конституційних законів), то в українській конституційній практиці статтею 20 Розділу I вже давно встановлений відповідний прецедент. З аналізу тексту Конституції України випливає, що відрізняються за процедурами ухвалення (двома третинами голосів від конституційного складу ВР України) закони про Державний Герб та Державний Гімн України, державні символи та порядок їх використання, що є характерним саме для органічних законів.

Крім того, в тексті Конституції встановлюється обов'язковість прийняття низки законів, що мають особливе значення для держави. В конституційній практиці демократичних країн такі посилення зазвичай

вказують на особливий статус законів і, відповідно, особливу ускладнену процедуру їх прийняття.

Зокрема:

стаття 10 визначає, що застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом;

стаття 77 передбачає, що порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється спеціальним законом;

стаття 103, щодо порядку проведення виборів Президента України, також вимагає прийняття відповідного закону;

стаття 107 передбачає, що компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом;

стаття 120 вказує, що організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Також посилання на закони містяться у статтях: **123** (прокуратура України); **133** (спеціальний статус м. Київ та м. Севастополь); **139** (статус Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим); **стаття 153** (порядок організації і діяльності Конституційного Суду України), тощо.

Чимало українських експертів звертають увагу також на **необхідність вдосконалення переліку суб'єктів законодавчої ініціативи**. Серед недоліків існуючої законотворчої практики називаються: 1) можливість внесення законопроектів окремими депутатами, та 2) надання права суб'єкта законодавчої ініціативи Національному Банку України.

Однією з причин низької якості законодавчого процесу є надмірна кількість законопроектів, що вносяться окремими народними депутатами без узгодження та доопрацювання навіть з колегами в межах депутатської фракції. Цей масив законопроектів ускладнює роботу Парламенту, не сприяє напрацюванню якісних державницьких рішень та потребує необґрунтованих витрат ресурсів. Щодо Національного банку України, то він не є політичним

органом і наділення його правом законодавчої ініціативи, з точки зору деяких експертів, суперечить логіці функціонування політичної системи.

Надмірний обсяг депутатського імунітету:

Стаття 80 Розділу IV Конституції України гарантує народним депутатам України депутатську недоторканність. У статті міститься докладне тлумачення даного поняття, як такого, що включає в себе як індемнітет (народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп), так і широкий імунітет (народні депутати не можуть без згоди ВР України бути притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані). Багато років і експертами, і самими політиками вказувалося на надмірний обсяг депутатського імунітету, що не відповідає практиці демократичних країн. До Конституції України пропонується внести зміни, спрямовані на звуження обсягу депутатського імунітету, проте не його скасування як такого.

Серед варіантів обмеження депутатського імунітету: дозвіл на затримання депутата на місці скоєння злочину; поширення депутатського імунітету лише на період проведення парламентських сесій; обмеження депутатського імунітету лише у разі скоєння тяжких злочинів; дозвіл на проведення слідчих дій, не пов'язаних з обмеженням свободи пересування депутата (сьогодні будь-які слідчі дії відносно народного депутата України неможливі без попереднього дозволу ВР України. Дані положення докладно прописані у Законі України "Про статус народного депутата України" – ст. 27).

Говорячи про статус народних депутатів України, необхідно також згадати про **недоліки формулювання конституційної вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності** та часте порушення цієї вимоги. Зокрема, Венеціанською комісією вказувалось на 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. Між тим, недотримання вказаної конституційної вимоги є підставою для дострокового припинення повноважень народного депутата, хоча процедури забезпечення цієї вимоги є недостатніми.

Деякі експерти вважають, що доцільніше, відповідно до європейської практики, взагалі вести мову про "конфлікт інтересів". Пропонується впровадити норми, що вимагають від членів Парламенту робити заяви про власні інтереси, що потенційно можуть поставити під загрозу їх неупередженість. Також мають бути визначені відповідні санкції, якщо ці норми порушуються.

Дострокове припинення повноважень (розпуск) ВР України:

В Україні передбачено низку конституційних механізмів для розв'язання політичних криз, пов'язаних із загостренням конфліктів у владній системі. Одним із таких механізмів є проведення дочасних виборів Парламенту.

В Основному Законі України існує колізія щодо необхідності дострокового припинення повноважень Парламенту. Згідно з частиною другою ст. 82 Конституції України ВР України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин (300 народних депутатів) від її конституційного складу. Відповідно до рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 (щодо повноважності Верховної Ради України), ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом усього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії.

Саме на цій підставі у 2007 році Президент України достроково припинив повноваження ВР України V-го скликання. Причиною неповноважності Парламенту стало складання мандатів більш ніж третьою депутатів від конституційного складу. Водночас Конституція України в

редакції 2004 року встановлювала перелік підстав, коли Президент України міг розпустити Парламент (ст. 90, частина друга):

- протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;
- протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;
- протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Чинна Конституція України передбачає єдину підставу для розпуску Парламенту (ст. 90, частина друга) - протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Як видно з приписів Основного Закону України у редакціях 1996 та 2004 рр., у цьому переліку немає такої підстави, як неповноважність Парламенту. Тому, на думку багатьох фахівців з конституційного права, політиків, указ про розпуск Верховної Ради України суперечив Конституції України. Склалася ситуація, коли, з одного боку, Парламент став неповноважним і не міг реалізовувати конституційно визначені повноваження, а з іншого – ні Президент, ні будь-який інший орган державної влади не міг достроково припинити повноваження такого Парламенту та оголосити позачергові вибори. На той час для виходу з парламентської кризи між основними політичними гравцями було досягнуто політичного компромісу щодо проведення позачергових парламентських виборів.

Також важливо зазначити, що у разі підписання Указу про дострокове припинення повноважень ВР України, це рішення Президента України підлягає обов'язковому погодженню з Прем'єр-міністром через процедуру контрасигнації, яка, як зазначалося вище, є недосконалою (Розділ V, ст.106, частина четверта).

В цьому аспекті, також заслуговує на увагу попередня практика щодо блокування проведення позачергових виборів до Парламенту. Події 2007-2008 рр. засвідчили, що ВР України при підтримці КМУ може завадити Президенту України у випадках, передбачених Конституцією України, достроково припинити повноваження законодавчого органу. Так, у 2007 р. Президенту України для розпуску Парламенту V-го скликання знадобилося видати чотири укази про дострокове припинення повноважень ВР України та підписати Спільну заяву Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до ВР України. А у 2008 році Парламент та Уряд фактично заблокували виконання Указу про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI-го скликання та призначення позачергових виборів шляхом неухвалення змін до державного бюджету щодо фінансування цих перевиборів.

Такий прецедент блокування позачергових виборів до Парламенту як конституційного механізму для розв'язання політичних криз є небезпечним, оскільки так само можна заблокувати і чергові вибори до Парламенту чи органів місцевого самоврядування, або чергові вибори Президента України.

3. Конституційне забезпечення адміністративно-територіальної реформи та взаємодії органів влади з місцевим самоврядуванням.

Важливою складовою реформування системи державного управління України є здійснення адміністративно-територіальної реформи, що має на меті децентралізацію влади.

Відповідно до проголошених державним керівництвом України цілей, оновлена Конституція має сприяти, у тому числі, становленню повноцінних територіальних громад та органів самоврядування, здатних вирішувати питання місцевого значення та надавати громадянам країни соціальні послуги належної якості. Також у процесі реформування адміністративно-

територіального устрою мають бути чітко розмежовані повноваження органів публічної влади різних його рівнів.

Окремі формулювання норм чинної Конституції України негативно впливають на ефективність місцевого самоврядування та не створюють належного балансу у їх взаємодії з органами державної влади.

Перший блок проблем пов'язаний із **недосконалістю конституційних засад адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.**

1. Нечітке визначення понять та статусу окремих елементів адміністративно-територіального устрою, суперечності між окремими статтями Конституції України. Зокрема, на найбільшу увагу заслуговують такі недоліки:

- фактично ототожнені поняття населеного пункту та адміністративно-територіальної одиниці (при тому, що деякі з цих населених пунктів не є суб'єктами місцевого самоврядування та не мають будь-яких окремих інститутів публічної влади);

- суперечливо визначений статус об'єднань мешканців кількох сіл (вони є суб'єктами місцевого самоврядування, але не зазначені серед елементів адміністративно-територіального устрою) та районів у містах (населення яких визнане територіальною громадою, але позбавлене права на управління комунальним майном)¹⁰;

- фактичне зрівняння у переліках елементів територіального устрою та суб'єктів місцевого самоврядування міст обласного та районного значення, хоча ці одиниці мають не лише неоднакову ресурсну базу, але відмінний статус (входять до складу різних за своїм рівнем адміністративно-територіальних одиниць).

Такі суперечності ускладнюють законодавчий розподіл повноважень між різними органами місцевого самоврядування, і стануть особливо відчутними

¹⁰ Зелена книга української політичної реформи: матеріали для громадського обговорення. / За заг. ред. І. Коліушка, Ю. Кириченко. К. : «Лікей», 2007. - С. 20.

у разі, якщо постане питання про розмежування повноважень між органами влади районів та областей.

2. Визначені принципи територіального устрою не встановлюють запобіжників проти входження до складу одна одної територіальних громад, котрі при цьому зберігають власні органи місцевого самоврядування з ідентичними функціями. Зокрема, у промислових та курортних зонах досить поширеною є практика включення сіл, селищ та навіть окремих міст до складу міських рад. Така ситуація сприяє ухваленню органами місцевого самоврядування взаємно суперечливих рішень, причому встановлення пріоритетності повноважень кожного з цих органів є проблематичною.

3. Суперечність між конституційно закріпленим унітарним державним устроєм України (Розділ I, ст. 2, частина 2) та правом Автономної Республіки Крим мати власну Конституцію (Розділ X, ст. 135, частина 1) - при тому, що такий тип нормативно-правового акту, відповідно до світової практики, є атрибутом щонайменше суб'єкта федерації.

4. Деталізований перелік областей у частині 2 ст. 133 Розділу IX. Таким чином, будь-яка зміна в системі адміністративно-територіального устрою країни (створення нових областей або навіть перейменування існуючих) має здійснюватися за вкрай складною та тривалою процедурою внесення змін до Конституції України. При цьому Україна за формою державного устрою не є ані федеративною, ані унітарною децентралізованою державою, тому адміністративно-територіальні одиниці (крім Автономної Республіки Крим, а також столиці держави та, можливо, м. Севастополя) не потребують конституційних гарантій збереження свого статусу.

Другий блок проблем зумовлений **особливостями конституційних засад місцевого самоврядування в Україні.**

1. Конституцією не встановлений принцип повсюдності місцевого самоврядування. Це дало можливість на рівні ординарних законів поширити юрисдикцію органів місцевого самоврядування лише на земельні ділянки під населеними пунктами. Як наслідок, земельні угіддя сільськогосподарського

призначення не можуть скласти матеріальну основу місцевого самоврядування у сільських територіальних громадах, що негативно впливає на формування доходної частини місцевих бюджетів.

2. Визначення місцевого самоврядування лише як права територіальних громад, але не як реальної спроможності до самостійного вирішення питань місцевого значення. При цьому правом місцевого самоврядування наділені лише мешканці сіл, селищ та міст. Враховуючи дотаційність абсолютної більшості (понад 90 %) бюджетів територіальних громад¹¹, це означає, що переважна більшість суб'єктів місцевого самоврядування просто не мають достатніх матеріальних ресурсів. Тобто, нинішнє визначення місцевого самоврядування фактично консервує неефективний адміністративно-територіальний поділ, що складається з великої кількості фінансово та організаційно неспроможних територіальних колективів.

Натомість для рівня областей та районів, які мають прямі міжбюджетні відносини з державою та доходна частина бюджетів яких є набагато більшою, право на місцеве самоврядування не передбачене. При цьому районні та обласні ради, рішеннями яких перерозподіляються дотації територіальним громадам, лише затверджують бюджети, проекти яких підготовлені місцевими державними адміністраціями. Таким чином, бюджети більшості територіальних громад формуються в «ручному» режимі із втручанням органів виконавчої влади, що зумовлює залежність суб'єктів місцевого самоврядування від останніх, а також стимулює збереження корупції при здійсненні міжбюджетних відносин.

3. Вилучення органів місцевої влади з числа суб'єктів місцевого самоврядування, що суперечить ратифікованій Україною Європейській хартії місцевого самоврядування. У сукупності із попередніми вадами це означає, що правом місцевого самоврядування наділяються у тому числі територіальні громади, які нездатні створити повноцінні органи місцевого

¹¹ Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Проект. // Координаційна Рада з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України. // <http://civil-rada.in.ua/news/koncepciya-reformi-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoi-organizacii-vladi-v-ukraini/>.

самоврядування (зокрема, сільські ради, що мають право не утворювати виконавчих комітетів).

4. На рівні Конституції України нечітко зафіксовані принципи міжбюджетних відносин у галузі фінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування. Як наслідок, у процесі формування річних бюджетів, при розрахунку міжбюджетних трансфертів, не враховується об'єктивна (з огляду на обсяг наданих їм повноважень та матеріальну основу) потреба територіальних громад¹².

Третій блок проблем пов'язаний із **конституційно регламентованою територіальною організацією інститутів публічної влади**.

1. Подвійний статус місцевих державних адміністрацій (як елементів вертикалі виконавчої влади та фактично виконавчих органів районних та обласних рад). Перш за все, відсутність власних виконавчих комітетів у районних та обласних рад¹³ значною мірою позбавляє сенсу передання повноважень центральних органів виконавчої влади на рівень районів та областей.

До того ж, із даним статусом місцевих державних адміністрацій пов'язане існування неефективної системи стримувань і противаг у їхніх відносинах із представницькими органами районного та обласного рівня. Насамперед ідеться про право висловлення районними та обласними радами недовіри головам місцевих державних адміністрацій, що за умов вертикальної коабітації (підконтрольності органів місцевого самоврядування політичним силам, опозиційним до виконавчої влади держави) неодноразово ставало джерелом конфліктних ситуацій. Хоча існування даного інституту виправдане в умовах делегування повноважень місцевих рад державним адміністраціям на відповідних територіях, на практиці він часто використовується опозиційними (станом на відповідний період) партіями, за умови домінування їхніх представників у місцевих радах, для блокування

¹² Зелена книга української політичної реформи: матеріали для громадського обговорення. / За заг. ред. І. Коліушка, Ю. Кириченко. К. : «Лікей», 2007. - С. 23.

¹³ Рекомендація № 102 (2001) щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. VIII сесія // <http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102%282001%29.htm>.

діяльності місцевих адміністрацій у тих питаннях, які належать до компетенції держави.

Іншою формою такого протистояння зазвичай стає повернення місцевими радами повноважень, які раніше були ними делеговані відповідним державним адміністраціям. Враховуючи відсутність у районних та обласних рад власних інструментів реалізації ухвалених рішень у формі виконавчих органів, реалізація даних рішень означатиме колапс управління на місцях.

При цьому необхідно зазначити, що різка відмінність у політичних орієнтаціях мешканців різних територій зумовлює практично постійне відтворення стану вертикальної коабітації, а разом із ним – і конфліктів між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами.

2. Подвійне підпорядкування місцевих державних адміністрацій Президентові України та Кабінетові Міністрів України, що впливає з процедури призначення їхніх керівників. У періоди коабітації формування персонального складу місцевих державних адміністрацій може бути суттєво ускладнене. Так, наприклад, у 2009 р. внаслідок конфлікту між Главою держави та Прем'єр-міністром України керівники ряду обласних державних адміністрацій (Київської, Львівської) залишалися у статусі виконуючих обов'язки протягом кількох місяців підряд.

5. Конституційне регулювання функцій держави щодо забезпечення прав і свобод громадян та розвитку громадянського суспільства в Україні.

Запорукою життєздатності та ефективності нової редакції Основного Закону України є наповнення реальним змістом конституційного положення про те, що народ є «єдиним джерелом влади в Україні» (ст. 5 Конституції України), впровадження дієвих механізмів забезпечення **народного суверенітету** (інституту народної законодавчої ініціативи, всеукраїнського референдуму за народною ініціативою), а також активної участі громадського сектору у конституційному процесі, його наближення до

об'єктивних запитів та інтересів суспільства та рівновіддаленість від конкуруючих політичних сил.

У чинній редакції Основного Закону взагалі **відсутнє поняття «громадянське суспільство»**. Та оскільки воно використовується в політичних документах доктринально-концептуального характеру та законодавчих актах, враховуючи значення повноцінного громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, існує потреба повернутися до експертного обговорення питання про доцільність виділення у Конституції окремого розділу присвяченого громадянському суспільству. Висловлюються також пропозиції закріпити на конституційному рівні обов'язок органів державної влади надавати всебічну підтримку процесу формування в Україні громадянського суспільства, як стратегічного пріоритету державної політики.

Основоположне завдання правової держави і громадянського суспільства полягає у створенні умов для **забезпечення людиною своїх прав і свобод**. Втім, аналізуючи цей аспект конституційного права в сучасній Україні, дослідники відзначають, що права і свободи особи, незважаючи на ґрунтовне їх закріплення та детальну регламентацію в Конституції України, поки що не стали дійсно вищою соціальною цінністю для держави (ст. 3 Конституції України).

Отже, у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» оновленої Конституції України мають бути закріплені конституційні гарантії щодо: по-перше, створення належних правових та інституціональних умов для розвитку громадянського суспільства, взаємодії економічно і політично вільних і рівноправних громадян держави; по-друге, сприяння розвитку різних форм громадської участі на загальнодержавному та місцевому рівнях, спрямованої на реалізацію загальноновизнаних суспільних інтересів та важливих суспільних рішень, утвердження демократичних цінностей в суспільстві.

Конституційні зміни в контексті унормування прав, свобод та обов'язків людини і громадянина мають передусім базуватися на принципі розширення прав громадян, стимулювати їх до самоорганізації.

Потребують доопрацювання також положення чинної Конституції України щодо гарантування державою свободи слова та розширення доступу громадян до інформації про діяльність та рішення органів влади, права громадян на зібрання та об'єднання для захисту прав людини і громадянина. Вимагає чіткішого закріплення в Конституції України необхідність законодавчого вдосконалення таких форм народного волевиявлення як референдум та мирні зібрання.

Встановлення законодавчих обмежень у реалізації права на мирні зібрання може бути обумовлено виключно інтересами національної безпеки та громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Чинні конституційні приписи мають нерозривний зв'язок з європейськими стандартами реалізації права на мирні зібрання. Важливо зберегти цей зв'язок при удосконаленні Основного Закону держави, оскільки у процесі розробки відповідного законопроекту спостерігаються спроби звузити можливості громадян у проведенні зборів, мітингів і демонстрацій.

Слід відзначити, що в конституційних актах ряду держав передбачена можливість проведення мирних зібрань без попереднього дозволу (Словаччина, Чехія, Туреччина, Бельгія, Німеччина). У конституціях деяких зарубіжних держав взагалі немає положень про сповіщення органів публічної влади про проведення мирних зібрань (Польща, Угорщина, Словенія, Нідерланди), або про встановлення обмежень цього права на законодавчому рівні (Латвія).

У зв'язку із прийняттям нового базового Закону України від 22 березня 2012 р. «Про громадські об'єднання» та відповідно до конституційного припису, за яким Основний Закон не може обмежувати права вже надані іншими законами, необхідно відкоригувати ст. 36 Конституції України – явно

дискримінаційного характеру стосовно іноземців та осіб без громадянства. Відтак, потрібно замінити словосполучення «Громадяни України мають право на свободу об'єднання...» з тексту чинної Конституції України на словосполучення «Кожен має право на свободу об'єднання...».

Окремою проблемою, що потребує свого розв'язання на конституційному рівні, є статус та повноваження **територіальних об'єднань громадян**, що є вагомим чинником становлення громадянського суспільства та демократичних практик урядування.

У сфері функціонування місцевого самоврядування чинна Конституція України не визнає органи самоорганізації населення (далі – ОСН) самостійним суб'єктом здійснення територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування. Так, відповідно до ч. 6 ст. 140 Конституції України утворення за ініціативою жителів будинкових, вуличних, квартальних та інших комітетів залежить від дозволу відповідних місцевих рад¹⁴. На практиці це призводить до тлумачення даної конституційної норми представниками місцевих рад як можливості не дозволяти створення ОСН, що, безперечно, гальмує розвиток цієї демократичної інституції.

Крім того, Конституційний суд у своєму рішенні зазначив, що ч. 6 ст. 140 Конституції України запроваджує громадське самоврядування в територіальних громадах¹⁵. Дослідження судової практики щодо реалізації положень ч. 6 ст. 140 Конституції України свідчить про неоднакове застосування законодавчих норм у розумінні та виокремленні «публічної» чи «громадської» правової природи функціонування ОСН¹⁶.

¹⁴ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 . – С. 15.

¹⁵ Щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців сьомого, одинадцятого статті 2, статті 3, пункту 9 статті 4 та розділу VIII «Третейське самоврядування» Закону України «Про третейські суди» : Рішення Конституційного Суду України від 10 січня 2008 р. у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України (справа про завдання третейського суду) // Офіційний вісник України. – 2008. – №28. – С. 145.

¹⁶ Жуковський Я. До питання про конституційно-правовий статус органів самоорганізації населення в Україні / Ярослав Жуковський / Шоста всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення «Регламентація питань самоорганізації

Протягом останніх років суб'єкти права законодавчої ініціативи та громадські експерти намагаються переглянути статус ОСН на конституційному рівні. Узагальнюючи пропозиції громадськості та представників владних інституцій, виокремимо основні два підходи до конституційного регулювання статусу ОСН у здійсненні місцевого управління:

А) Наближення ОСН за статусом до громадської організації.

Прихильники даного підходу рекомендують виключити з Конституції положення про ОСН та визнати єдиним представницьким органом місцевого самоврядування громади раду громади. Безумовно, у державах з розвинутою локальною демократією громадяни реалізують своє право на участь у вирішенні проблем місцевого значення через організації неприбуткового сектору, які не входять до системи муніципального управління (США, країни Сполученого Королівства, Швеція, Угорщина, Чехія та ін.). Водночас, недостатня ефективність вітчизняної практики консолідації зусиль громадського та державного секторів у здійсненні розвитку локальних громад доводить передчасність позбавлення конституційних гарантій такого інституту як ОСН.

Б) Визнання ОСН органом місцевого самоврядування.

За таким варіантом конституційних змін пропонується додати ОСН до переліку органів місцевого самоврядування. Закріплення такої демократичної конституційної норми потребує суттєвих змін у системі місцевого самоврядування, правовому регулюванні засад організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, ретельної та кропіткої роботи з уніфікації ряду нормативно-правових актів, які регулюють бюджетні, земельні, майнові, податкові та інші відносини органів місцевого самоврядування.

У першу чергу, потребують змін конституційні засади відносин місцевих

рад з ОСН. Зокрема, потребує змін ч. 6 ст. 140 Конституції України, у якій слід передбачити, що місцеві ради сприяють утворенню за ініціативою жителів ОСН і наділяють їх частиною власної компетенції, фінансів і майна. Ще більше підвищить роль ОСН у системі місцевого самоврядування чітке визначення ОСН однією з представницьких форм здійснення місцевого самоврядування жителями громад у ч. 3 ст. 140 Конституції України. Затвердження на конституційному рівні такої форми взаємодії місцевих рад та ОСН дозволить мінімізувати проблеми реалізації конституційного принципу, відповідно до якого народ є єдиним джерелом влади в Україні та може здійснювати цю владу безпосередньо.