

ДО 80-РІЧЧЯ З ДНЯ НАРОДЖЕННЯ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

**Конституційні цінності та проблеми
українського державотворення
1989-2017 років¹**

В. Розвадовський

доцент, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

Конституційний розвиток України має багату історію, що потребує теоретичного осмислення. Вчені-конституціоналісти різних правничих спеціальностей намагаються не втрачати зв'язок із конституційною практикою, що постійно вимагає від них нових підходів та інтерпретацій. Особливо це стосується проблем сучасного українського державотворення в контексті конституційних цінностей.

22 грудня 2017 року в Навчально-науковому юридичному інституті Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника відбувся круглий стіл на тему «Конституційний процес в Україні та європейські демократичні цінності: проблеми теорії та практики», присвячений світлій пам'яті професора Леоніда Юзькова — першого Голови Конституційного Суду України (1992-1995), члена Венеціанської Комісії. Співорганізаторами заходу з нагоди 80-річчя від дня народження видатного вченого-конституціоналіста виступили Асоціація суддів Конституційного Суду України та Всеукраїнська громадська організація «Асоціація правників України».

Круглий стіл відкрив його модератор, завідувач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, кандидат юридичних наук, доцент В. Розвадовський. Учасники зібрання виступили з доповідями, повідомленнями та інформацією, що подаються нижче у п'яти розділах з урахуванням їх проблематики.

С. 128

Вісник Конституційного Суду України № 1/2018

I. Проблеми конституційного контролю і нагляду в Україні

У своїй доповіді на тему «Л. Юзьков як основоположник доктрини конституційного судочинства в Україні (за матеріалами першого закону про Конституційний Суд України 1992 року)» кандидат юридичних наук, доцент **В. Розвадовський** зазначив, що проблема судового захисту конституцій у Європі набула актуальності після Першої, а особливо після Другої світових війн. Науковці, юристи-практики традиційно пов'язують утвердження конституційного судочинства з формуванням спеціальних конституційних судів.

В Україні історія конституційного нагляду і контролю розпочалася 21 жовтня 1989 року, коли у тогочасній Українській РСР (за прикладом СРСР) здійснювалася спроба заснувати державний орган правового захисту Конституції Української РСР 1978 року. Йдеться про Комітет конституційного нагляду, що повинен був наглядати за конституційністю актів вищих органів державної влади, оскільки вони не підлягали прокурорському нагляду. Стосовно цього були внесені зміни до статті 112 Конституції Української РСР.

Однак на практиці інститут державного конституційного нагляду не був реалізований. У процесі конституційної реформи 24 жовтня 1990 року стаття 112 Конституції Української

¹ Огляд круглого столу на тему «Конституційний процес в Україні та європейські демократичні цінності: проблеми теорії та практики», проведеного 22 грудня 2017 року в Навчально-науковому юридичному інституті Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника.

РСР була переформатована і замість зазначеного Комітету запроваджувався інший інститут судового конституційного контролю — Конституційний Суд України (далі — КСУ, Суд). Тільки після проголошення незалежності України в 1991 році ідея цього Суду була реалізована Законом України «Про Конституційний Суд України» від 3 червня 1992 року (далі — Закон 1992 року).

Із становленням незалежної України важливого значення набуло розроблення наукової доктрини судового захисту Основного Закону держави. Серед плеяди відомих вітчизняних науковців-правознавців, які займалися створенням цієї доктрини, вагоме місце посів Леонід Петрович Юзьков (28 січня 1938 року — 2 березня 1995 року) — доктор юридичних наук, професор, академік — засновник нині Національної академії правових наук України, член Європейської Комісії «За демократію через право», голова Наглядової Ради Української правничої фундації, член Конституційної Комісії, керівник робочих груп з підготовки проектів Декларації про державний суверенітет України, Концепції нової Конституції України та двох її офіційних проектів.

Професор Л. Юзьков тривалий час досліджував радянське державне управління, але з позицій науки управління як об'єктивної теоретичної основи розвитку і функціонування цивілізованого суспільства. У подальшому саме наука управління допомагала йому плідно працювати над розробленням проектів Конституції України (перший — 1992 рік, другий — 1993 рік) та закону про КСУ.

Л. Юзьков фактично був ідеологом Закону 1992 року, тому його положення слід розглядати як доктрину вченого. Цей акт мав на меті забезпечити перші та найважливіші кроки у створенні нового для Української держави органу конституційного судочинства — КСУ. Згідно із Законом 1992 року Суд був проголошений незалежним органом у системі органів судової влади, покликаним забезпечувати відповідність законів, інших нормативних актів органів законодавчої і виконавчої влади Конституції України, охорону конституційних прав і свобод людини.

С.129

Вісник Конституційного Суду України
№ 1/2018

Сьогодні КСУ — це невід'ємний атрибут демократичної, соціальної, правової держави в Україні, найбільш ефективна правова гарантія верховенства Конституції України. А тоді — у 1992-1995 роках — Закон 1992 року пробуксовував і Суд створити не вдалося.

Верховна Рада України (далі — ВРУ) спромоглася обрати лише Голову КСУ, яким і став Л. Юзьков, а разом з ним — ще декілька суддів, однак рішення лічильної комісії про обрання останніх не було затверджено парламентом. Таким чином, ВРУ фактично блокувала створення органу конституційного судочинства в Україні понад чотири роки.

Як стверджував сам Л. Юзьков, Закон 1992 року «не покриває всі правові аспекти організації і діяльності. Він містить в основному так звані матеріальні норми, тобто норми, які відповідають на питання, яким чином він діє (так званих процесуальних норм у Законі практично немає). А вони вкрай необхідні, тому слід розробляти і приймати закон про конституційне судочинство».

Доповідач запропонував проаналізувати Закон 1992 року за такими основними аспектами: 1) процедура формування КСУ; 2) обсяг його повноважень; 3) гарантії незалежності Суду. Виокремлення цих критеріїв дозволить найбільш повно оцінити правову модель гіпотетичного функціонування КСУ зразка 1992-1995 років.

Якщо розглядати основні положення Закону 1992 року щодо процедури формування КСУ, то згідно із його статтями 5 та 6 Суд мав складатися з Голови, двох заступників і 12 його суддів, які повинні були обиратися ВРУ на 10 років. Пропозиції про персональний склад суддів мали подавати Голова Верховної Ради України і Президент України у рівній кількості, за погодженням. До складу КСУ міг бути обраний громадянин України, який мав виборчі права, досяг на день обрання не менше 40 років і мав вищу юридичну освіту, стаж практичної, наукової або педагогічної діяльності не менше 15 років.

Враховуючи європейський вектор розвитку України, конституційне судочинство України на той час розглядалося доктриною у нерозривному зв'язку з конституційним досвідом демократичних держав Європи. Свідченням того, що Закон 1992 року відповідав вимогам часу, є такий факт: Чеська Республіка у 1993 році прийняла закон про Конституційний Суд, який містив аналогічні положення про кількість суддів, кваліфікаційні вимоги до суддів тощо, що й український Закон 1992 року.

Чинний Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року (далі — Закон 2017 року) у статтях 9 та 11 визначає, що КСУ складається з 18 суддів, які призначаються Президентом України, Верховною Радою України та з'їздом суддів України терміном на 9 років. Кваліфікаційні вимоги на посаду судді передбачають наявність громадянства України, віку не менше 40 років, вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності щонайменше 15 років, високі моральні якості.

Закріплення кваліфікаційних вимог до суддів КСУ має на меті деполітизацію конституційного судочинства та поповнення складу Суду висококваліфікованими юристами різних спеціалізацій, які є визнаними у державі фахівцями.

Щодо обсягу повноважень КСУ Закон 1992 року передбачав, що Суд мав розглядати справи щодо невідповідності законів України, указів і розпоряджень

С.130

Вісник Конституційного Суду України
№ 1/2018

Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України Конституції України, а також стосовно порушення органами і посадовими особами державної влади своїх обов'язків, законності призначення виборів і референдумів, порушення розподілу компетенції місцевих рад.

Закон 2017 року надає КСУ значно ширші повноваження і враховує основне призначення Суду — тлумачити Конституцію України. Передання конституцієдавцем повноваження тлумачити закони від Суду до судів загальної юрисдикції, на думку В. Розвадовського, є правильним.

Стаття 29 Закону 1992 року передбачала, що Суд та його судді у своїй діяльності є незалежними, користуються всією повнотою повноважень, наданих їм Конституцією України та цим Законом. Судді КСУ при виконанні своїх обов'язків підкоряються тільки Конституції України.

Закон 2017 року передбачає значно більше гарантій незалежності КСУ, серед яких: незалежність і недоторканність судді, гарантії безпеки судді, винагорода судді тощо.

Заслуговує на увагу те, що Закон 1992 року закріпив європейську модель конституційного суду. Базові положення щодо організації і діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні були розвинуті у законодавчих актах про КСУ 1996 та 2017 років; змінювалися лише кількість суддів, порядок їх призначення та певні процедурні аспекти.

Підсумовуючи, доповідач зазначив, що наукові ідеї професора Л. Юзькова як основоположника доктрини конституційного судочинства сьогодні реалізовані та діють у Законі 2017 року. Проте, безперечно, вчення відомого вченого-правознавця та першого Голови Конституційного Суду України потребує поглиблення та застосування у процесі розбудови демократичної, соціальної, правової Української держави.

Із доповіддю на тему «Проблеми нагляду та контролю за виконанням і додержанням Конституції України» виступив професор кафедри теорії та історії держави і права Навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, доктор юридичних наук **С. Сворака**. Він зазначив, що нагляд та контроль за виконанням і додержанням Конституції України може здійснюватися в таких формах:

а) використання дискреційних владних прерогатив Президентом України як гарантом Конституції України;

- б) використання компетентними суб'єктами права законодавчої ініціативи;
 - в) встановлення особливого (складнішого) порядку перегляду та внесення пропозицій щодо змін до тексту чинної Конституції України;
 - г) прямий конституційний нагляд, коли компетентний державний орган виявляє неконституційність акта, але сам його не скасовує;
 - д) опосередкований конституційний нагляд, коли повноважні органи (суди загальної юрисдикції) мають право не застосовувати закони (якщо вони виявили, що ці нормативно-правові акти є неконституційними) і звертатись за підтвердженням їх неконституційності до КСУ;
 - е) попередній та наступний конституційний контроль, коли компетентні державні органи не тільки виявляють невідповідність актів Конституції України, а й скасовують ті, що їй не відповідають;
 - є) офіційне нормативне та казуальне тлумачення положень Конституції України;
- С. 131

Вісник Конституційного Суду України
№ 1/2018

ж) конституційно-судове вирішення спорів щодо компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

з) конституційна експертиза правозастосовної судової та адміністративної практики, коли КСУ розглядає справи за скаргами про порушення основних прав і свобод громадян.

Нагляд і контроль за виконанням та додержанням Конституції України, як і взагалі реалізація конституційних принципів та цінностей, визначаються, зокрема, рівнем конституційної освіти і культури юристів. Формування правової держави в Україні передбачає підвищення якості конституційно-правового регулювання соціальних процесів, зміцнення конституційно-правових засад державного чи громадського життя, основ конституційного ладу, посилення конституційної законності, поліпшення конституційно-правового виховання громадян. Здійснення цієї державної стратегії неможливе без піднесення на новий якісний рівень конституційно-правової освіти і культури, професійної свідомості юристів. Для захисту Конституції України важливе значення має також пошук владними структурами сучасних механізмів вирішення конституційно-правових конфліктів.

II. Конституція України і захист гідності та прав людини

Професор кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка, доктор юридичних наук, доцент **І. Панкевич** у доповіді «Внесення змін до чинного законодавства України та проблема меж здійснення прав і свобод людини і громадянина» зауважив, що процес функціонування та розвитку суспільства породжує ситуації, які вимагають від держави встановлення обмежень щодо здійснення прав громадян. Такі її кроки є цивілізованим способом регулювання міри свободи та відповідальності індивіда в суспільстві. Однак у цій сфері недопустимі зловживання та волюнтаризм.

Поняття змісту прав людини можна визначити як умови та засоби, котрі становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Щодо кількісних показників прав людини, то вони відображаються поняттям обсягу прав людини. Цей обсяг, як і будь-яка кількість, визначається за допомогою певних одиниць виміру (наприклад, кількість певних можливих варіантів поведінки, кількість часу тощо). Одиниці виміру «кількості» (обсягу) прав людини не можуть бути універсальними, однозначними, однорідними для всіх чи (яких прав людини. їх характер зумовлюється, насамперед, змістом можливостей, які відображені відповідними правами, а також особливостями носіїв (суб'єктів) прав та специфікою об'єктів цих прав (тобто тих чи інших благ). Такі одиниці виміру якраз і можуть використовуватися для визначення обсягу відповідних прав людини: звуження змісту прав людини неодмінно тягне за собою звуження їхнього обсягу. Зміни ж в обсязі прав людини не обов'язково викликають зміни у з самого права.

Аналізуючи низку рішень КСУ, можна дійти висновку, що вони є важливими

прикладом впровадження результатів наукових досліджень у правозастосовну практику. Адже Суд у своїх рішеннях неодноразово вказував на недопустимість звуження змісту та обсягу прав людини при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів України.

С. 132

Вісник Конституційного Суду України
№ 1/2018

Доповідач висловив сподівання, що тлумачення КСУ Конституції України щодо низки понять, щільно пов'язаних із проблемою захисту прав людини і громадянина в Україні, допоможе розрубати той своєрідний «гордіїв вузол», який не дозволяє Україні ефективно просуватися на шляху до мети, задекларованій у статті 3 Основного Закону держави. Йдеться про положення, згідно з яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Із доповіддю на тему «Принцип прямої дії положень Конституції України та його значення для правозастосовної практики (за матеріалами рішень Конституційного Суду України)» виступила доцент кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, кандидат юридичних наук, доцент **І. Петровська**. У своєму виступі вона зауважила, що сьогодні в умовах проведення реформ у всіх сферах життєдіяльності держави і суспільства дослідження ролі та значення проблем правозастосування Конституції України є актуальним і важливим.

Основний Закон України, зокрема у частині третій статті 8, закріплює, що її норми є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина гарантується Конституцією України. Саме це положення вказує на те, що Основний Закон нашої держави може бути не декларативним, а діючим актом, що слугуватиме основним засобом захисту прав і свобод людини і громадянина.

Перелік рішень КСУ, що містять офіційне тлумачення положень Конституції України, є досить великим (зокрема, № 1-зп від 13 травня 1997 року, № 4-зп від 3 жовтня 1997 року, № 4-рп/2013 від 12 червня 2013 року, № 5-рп/2014 від 15 травня 2014 року, № 1 -рп/2016 від 15 березня 2016 року тощо). Наприклад, офіційне тлумачення норм Основного Закону України міститься в Рішенні КСУ № 1 -рп/99 від 9 лютого 1999 року, де зазначено: положення частини першої статті 58 Конституції України про те, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, треба розуміти так, що воно стосується людини і громадянина (фізичної особи). Звичайно, застосування прямої дії норм Конституції України може бути пов'язане також з аналізом конституційності нормативно-правових актів (опосередкована дія даного принципу).

Отже, принцип прямої дії положень Конституції України має важливе значення для правозастосовної практики як КСУ, так й інших органів державної влади. Адже Основний Закон нашої держави як акт найвищої сили повинен стати реальним підґрунтям для забезпечення правового режиму конституційної законності, має визначати вектори конституційного руху держави і суспільства, основні напрями конституційної діяльності суб'єктів публічного права, гарантувати права і свободи людини і громадянина.

Із порівняльною характеристикою інституту конституційної скарги в Україні та країнах Центральної Європи виступила викладач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, канди-

С. 133

Вісник Конституційного Суду України
№ 1/2018

дат юридичних наук **І. Пташник**. Вона зазначила, що в 2016 році черговим

нововведенням до чинної Конституції України, а саме до частини четвертої статті 55, стало запровадження інституту конституційної скарги: «кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом».

Проте інститут конституційної скарги не є новим у європейських державах. Так, конституції Польської, Чеської та Словацької Республік, ФРН гарантують право фізичним, юридичним особам, а також громадам та об'єднанням громад на подання конституційної скарги.

Статистичні дані показують, що в Німеччині з 1951 року до 2014 року було подано 187 870 конституційних скарг, а в 2014 році до Конституційного Суду Словацької Республіки - 17 700 конституційних скарг (2 066 — від фізичних, 15 634 — від юридичних осіб).

У деяких країнах предмет конституційної скарги відрізняється. Так, в Австрії закріплено можливість особи звернутися до Конституційного Суду з питань не лише конституційності закону, а й законності актів адміністративних органів, якими порушуються права, гарантовані конституційним законодавством. Іспанія гарантує право на оскарження будь-яких дій чи бездіяльності державних органів на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, їх адміністративних та нормативних актів, крім законів.

Конституція України та Закон України «Про Конституційний Суд України» 2017 року встановлюють можливість оскарження лише одного виду нормативно-правового акта — закону, при цьому лише того, який був застосований при судовому розгляді. Тому доцільним, на думку дослідниці, є розширення предмета конституційної скарги актами, передбаченими статтею 150 Конституції України, що становлять предмет конституційного подання: закони та інші нормативні акти ВРУ, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

При поданні скарги громадянами варто встановлювати та доводити наявність шкоди, яка може бути завдана суб'єктивному конституційному праву. Така шкода повинна бути особистою (тобто спрямованою на персональні права скаржника, а не третіх осіб), реальною (не передбачуваною або можливою) та безпосередньою (шкода має походити саме від оскаржуваного закону, що забезпечує наявність прямого причиново-наслідкового зв'язку).

Із повідомленням на тему «Права людини та внесення змін до Конституції України з питань пенсійного забезпечення» виступив викладач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, кандидат юридичних наук **Л. Зінч.** Дослідник наголосив, що гідне пенсійне забезпечення є одним із найважливіших конституційних прав кожного громадянина України та пріоритетним завданням держави, від якого залежить рівень життя понад 11,5 млн осіб (за даними Державного пенсійного фонду станом на 10 жовтня 2017 року).

Проте в сучасних умовах рівень пенсійного забезпечення в Україні надзвичайно низький порівняно з економічно розвиненими державами. З метою осучаснення пенсій та покращення системи пенсійного забезпечення ВРУ 3 жовтня

С. 134

Вісник Конституційного Суду України
№ 1/2018

2017 року прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій».

Водночас доповідач зазначив, що реалізація нововведень цього Закону потребує внесення змін до Конституції України. Це, зокрема, стосується запровадження з 1 січня 2019 року для осіб молодше 35 років такої інституції, як Накопичувальний пенсійний фонд. Він передбачає накопичення обов'язкових внесків на пенсійних рахунках громадян. Попри позитивне намагання держави вдосконалити пенсійне забезпечення до рівня розвинених держав, аналізований Закон деякою мірою звужує конституційні права та свободи громадян, що суперечить Конституції України.

Щодо питання внесення змін до Конституції України у сфері пенсійного забезпечення, то це є необхідною умовою реалізації пенсійної реформи в Україні. Зокрема, потребує уточнення стаття 46 Основного Закону України щодо впровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення, порядку призначення пенсії та нових розмірів пенсійних виплат.

III. Сучасні проблеми українського державотворення

У доповіді «Державний устрій та місцеве самоврядування в конституційних проектах українських політичних партій (1990-1996 роки)» професор кафедри теорії та історії держави і права Навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, доктор історичних наук, професор **С. Адамович** зосередив увагу учасників круглого столу на питаннях консолідації країни, визначення форми державного устрою і повноважень місцевого самоврядування. На його думку, ці проблеми актуалізувалися в діяльності політичних партій після здобуття Україною незалежності у 1991 році у зв'язку з сепаратистськими рухами у Кримській автономії (Конституція Республіки Крим 1992 року, скасована Законом України 1995 року) та в процесі прийняття Конституції України 1996 року.

В умовах становлення незалежної України праві українські політичні партії виступали за унітарний статус держави. Розбіжності в їх середовищі виявлялися у ставленні до повноважень Автономної Республіки Крим і можливості надання самоврядування різним територіальним рівням.

Якщо спочатку націонал-демократи та праві партії (Народний рух України, Українська республіканська партія, Демократична партія України, Конгрес українських націоналістів та інші) готові були навіть визнати незалежність кримськотатарської державності, то з поступовим конституюванням України почали підтримувати прагнення кримськотатарського народу до національної автономії і вважали штучним створення територіальної автономії з домінуючою російською меншиною.

Відбулася еволюція поглядів націонал-демократів також і в питанні державного устрою України. На початку державного відродження завдяки політичній вагомості постаті В. Чорновола серед частини активістів Народного руху України популярними були погляди про земельний устрій України, але з утвердженням незалежності стали домінувати унітаристські погляди.

Натомість більшість центристських партій (Партія демократичного відродження України, Партія зелених України, соціал-демократичні об'єднання) в умовах

С. 135

Вісник Конституційного Суду України
№ 1/2017

боротьби за утворення Української держави були прихильними федеративного устрою. Однак з утвердженням незалежної держави заради цілісності країни ціє- тристи у своїх програмових вимогах обмежилися пропозиціями надання адмін стративно-територіальним одиницям реального місцевого самоврядування.

Численні, але достатньо маргінальні проросійські політичні утворення (Громадянський конгрес України, Партія слов'янської єдності, партія «Союз») підтримували федеративний устрій України, та ці вимоги не були самостійними а вписувалися в контекст зближення України з Російською Федерацією. Деякі політичні партії, які представляли електорат сходу і півдня України, заявляли про федеративний устрій і зближення з Росією задля збереження успадкованого з радянських часів народногосподарського комплексу («Міжрегіональний блок реформ», Партія праці та інші).

Значною прихильністю електорату в умовах економічного колапсу початку 1990-х років користувалися також послідовники лівих ідей (Комуністична партія України, Соціалістична партія України). Для комуністів домінуючими залишались ідеї відновлення радянської спадщини, а в питанні державного устрою вони акцентували на поверненні влади

радам. Соціалісти у своїх програмових вимогах і діяльності значну увагу присвятили проблемі місцевого самоврядування. Ідея відновлення системи рад для лівих у першій половині 1990-х років стала важелем боротьби проти спроб встановлення у країні президентської республіки.

Завідувач кафедри соціальних комунікацій і права Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, кандидат юридичних наук, доцент **В. Скрипничук** у доповіді «Місьцеве самоврядування і децентралізація влади в Україні» розглянув основні проблеми децентралізації та деконцентрації влади в Україні.

Дослідник зазначив, що процес децентралізації влади розвивається поза зв'язком із конституційною реформою, і тому розпочався за відсутності достатніх конституційних і законодавчих засад — із реформування місцевого самоврядування, а не місцевих органів виконавчої влади. Тобто чомусь усе починається з села, а не з місцевих державних адміністрацій, або хоча б паралельно.

Може, це не реформа, а йдеться лише про просте укрупнення адміністративно-територіальних одиниць і ліквідацію дещо надмірної кількості сільських рад, а отже — про банальну спробу зекономити частину коштів на їх утримання? Нагальною потребою Української держави є формування законодавчої бази, що чітко розмежувала б компетенцію місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Підсумовуючи розгляд проблем організації місцевої влади в Україні, доповідач врахував сучасні реалії, пов'язані із всевладдям місцевих органів виконавчої влади та значною мірою з реальною нездатністю, незважаючи на конституційне декларування, самого місцевого самоврядування. Допповідач робить висновок про необхідність продовження реформування адміністративно-територіального устрою держави та тісно пов'язаної з ним системи місцевого самоврядування, удосконалення чинного законодавства про місьцеве самоврядування.

IV. Конституційна цінність демократії в Україні та в європейських країнах

Про європейський досвід конституціоналізації пропорційної виборчої системи учасникам круглого столу доповів завідувач кафедри державно-правових дисцип-

С. 136

Вісник Конституційного Суду України
№ 1/2018

лін Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка, доктор юридичних наук, доцент **В. Нестерович**. Він зазначив, що в Європі пропорційна виборча система є найпоширенішим видом виборчої системи при формуванні колегіальних представницьких органів публічної влади, особливо при обранні парламентів.

Саме в Європі ця система вперше отримала своє застосування — у 1888 році в Сербії та у 1889 році в Бельгії. У сучасній практиці проведення виборів серед видів пропорційної виборчої системи чи не найбільше поширення у світі має пропорційна виборча система преференцій, яка до того ж вважається найдемократичнішим її видом. Так, за даними Венеціанської Комісії, серед 56 її країн-членів, що використовують пропорційну виборчу систему, вказаний вид застосовується у 31 країні, тоді як пропорційна виборча система жорстких списків — лише у 25 країнах. Пропорційна виборча система преференцій практикується у Фінляндії, Бельгії, Нідерландах тощо.

Сьогодні деякі європейські країни навіть передбачають застосування пропорційної виборчої системи безпосередньо у тексті конституції. Так, згідно із частиною третьою статті 68 Конституції Іспанії вибори проводяться у кожному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва. Схоже формулювання міститься і в § 8 Конституції Швеції від 27 лютого 1974 року. Конституція Швейцарії від 18 квітня 1999 року в частині другій статті 149 встановлює, що депутати визначаються народом шляхом прямих виборів за принципом пропорційності. Відповідно до частини другої статті 96 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року вибори до Сейму є пропорційними.

Найбільш детальне визначення пропорційної виборчої системи можна знайти у Конституції Португальської Республіки від 2 квітня 1976 року, яка визначає такі її засади: розподіл мандатів відповідно до поданих голосів відбувається на підставі принципу пропорційного представництва (частина п'ята статті 113); депутати обираються за виборчими округами, що забезпечує застосування пропорційної системи (частина перша статті 149); обласна законодавча асамблея і асамблея місцевих самоврядних одиниць обирається відповідно до принципу пропорційного представництва (частина друга статті 231, частина перша статті 239, стаття 260); закони про перегляд Конституції Португальської Республіки повинні поважати систему пропорційного представництва (стаття 288 (И)).

Отже, одним з основних способів забезпечення сталості виборчої системи, на думку доповідача, є її конституціоналізація, тобто закріплення засад виборчої системи безпосередньо у тексті конституції держави. Сьогодні дедалі помітнішою є тенденція щодо поширення пропорційної виборчої системи при обранні парламентів та безпосереднє її закріплення у тексті конституції. Україні як державі, де фактично під кожні парламентські вибори приймається новий виборчий закон з новою виборчою системою, доцільно було б врахувати європейський досвід щодо конституціоналізації виборчої системи.

Доцент кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, кандидат юридичних наук, доцент **О. Грицан** виступила з повідомленням на тему «Депутатський імунітет: порівняльний аналіз законодавства України та зарубіжних країн». Вона зазначила, що 17 жовтня

С. 137

Вісник Конституційного Суду України
№ 1/2018

2017 року на розгляд ВРУ Президент України надіслав законопроект про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України. Із цієї статті пропонується вилучити положення про те, що народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Аналіз пояснювальної записки до законопроекту показує, що його ініціатором скасування депутатського імунітету подається як важливе майбутнє демократичне досягнення.

Щоб оцінити реальність таких очікувань, доцільно звернутися до практики регулювання депутатського імунітету в зарубіжних країнах. Автор повідомлення зазначила, що на сьогодні норми про депутатський імунітет містяться в конституціях переважної більшості країн світу, передусім — європейських держав. При цьому, як вона вважає, в демократичних країнах можна виокремити декілька моделей депутатського імунітету залежно від обсягу закріплених гарантій:

депутатський імунітет може діяти впродовж всього терміну депутатських повноважень, але не поширюється на визначені види діянь і обставин; передусім йдеться про затримання на місці вчинення злочину (Португалія, Франція, ФРН, Іспанія, Італія, Фінляндія, Латвія);

депутатський імунітет поширюється лише на певні періоди дії депутатського мандату, наприклад, на час сесії та витраченого часу на дорогу до парламенту (США, Норвегія, Таїланд);

умовно «необмежений» депутатський імунітет — діє без жодних застережень до закінчення терміну депутатського мандату або зняття цього імунітету парламентом (палатою) (Україна, Литва, Естонія).

Таким чином, запропоновані зміни до Конституції України не можна розцінити як обґрунтовані та системні, а їх прийняття навряд чи сприятиме утвердженню європейських спільних демократичних цінностей. Більше того, резонанс навколо депутатського імунітету як «гарантії безкарності» в українському суспільстві певною мірою підтримується штучно, адже його скасування може відкрити шлях для нових корупційних схем.

У зв'язку з цим доцільним видається не абсолютне скасування імунітету народних

депутатів України, а лише його обмеження за зразком більшості демократичних країн світу. Крім того, уваги заслуговує норма про можливість самостійної відмови депутата від депутатського імунітету — за прикладом парламентаріїв Республіки Польща.

Студент 2 курсу Навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника **Т. Соломка** виступив із доповіддю «Доктрина установчої влади народу та рішення всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 року: правова визначеність і політична позиція парламенту». Молодий дослідник висвітлив причини та наслідки відмови ВРУ від упродовження рішення референдуму 16 квітня 2000 року в текст Конституції України.

Зазначена проблема була актуальною як у період волевиявлення народу — 16 квітня 2000 року, так і сьогодні, адже на референдум виносилася низка важливих для українського державотворення питань, зокрема щодо скасування депутатської недоторканності, зменшення чисельності складу ВРУ та її реорганізації на двопалатній основі тощо.

С. 138

Вісник Конституційного Суду України
№ 1/2018

У результаті дослідження доповідач дійшов висновку про відсутність у ВРУ політичної волі щодо впровадження рішень всеукраїнського референдуму 2000 року в конституційне поле країни. Фактично парламент створив прецедент, який зберігає юридичну силу.

Вихід із такої ситуації автор дослідження вбачає у гармонізації референдних законів і парламентських рішень з метою недопущення суперечностей між ними та зловживання цією ситуацією органом законодавчої влади. Також необхідно чітко розмежувати компетенцію ВРУ щодо всеукраїнського референдуму, надаючи безумовну перевагу рішенню народу, який, як зазначено у статті 5 Конституції України, є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні.

V. Проблеми конституцієдавчого процесу в Україні

Про сучасні проблеми конституцієдавчого процесу в Україні учасникам круглого столу доповіла завідувач кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук, доцент **Т. Слінько**. Вона наголосила на тому, що зазвичай конституція є невід'ємною складовою системи законодавства тієї чи іншої країни. До того ж конституція так само, як і будь-який закон, залежить від впливу з боку різноманітних суспільних відносин і публічних інститутів, що змінюються і розвиваються. З часу зародження ідей класичного конституціоналізму визнавалася необхідність перегляду конституцій шляхом внесення до них доповнень чи змін. За умов сучасного суспільно-політичного розвитку України проблема оновлення Основного Закону держави набула нових форм.

Після прийняття Конституції України 1996 року в нашій державі проведено конституційні реформи, причинами яких, зокрема, було протистояння політичних сил та перерозподіл повноважень між гілками влади. Звісно, це зумовлювало необхідність внесення змін і доповнень до Основного Закону держави. Так, у 2004 році виникли передумови для прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року (далі — Закон 2004 року). Ухвалення цього Закону відбулося з грубим порушенням ВРУ процедури внесення змін до Конституції України. Однак воно дало змогу уникнути силового протистояння в суспільстві й провести третій тур президентських виборів 2004 року. Щоправда, наслідком цієї конституційної реформи стала конституційна криза, що розпочалася у 2006 році й триває досі.

30 вересня 2010 року КСУ прийняв Рішення, за яким Закон 2004 року визнавався неконституційним. Згідно із вимогами частини другої статті 152 Конституції України це Рішення Суду підлягало виконанню відповідними суб'єктами публічних правовідносин.

Саме тому відновлення парламентом у 2014 році дії Закону 2004 року було не виправданим і неможливим. Цей Закон втратив чинність із моменту проголошення

Рішення КСУ від 30 вересня 2010 року. Проте 21 лютого 2014 року ВРУ під приводом Революції Гідності, оминувши розгляд на профільному комітеті парламенту, прийняла Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року. Відповідно до статті 1 цього Закону визнано чинними зміни, внесені законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-У, від 1 лютого 2011 року № 2952-Х/І, від 19 вересня 2013 року № 586-ІІ.

С.139

Вісник Конституційного Суду України
№ 1/2018

У підсумку доповідач зазначила, що забезпечення конституцієдавчого процесу сьогодні можливе за умов високої політичної та правової культури, патріотизму і єдності в суспільстві.

З доповіддю на тему «Правові підстави та порядок заборони на внесення змін до Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану: виклики сучасності» виступив професор кафедри міжнародного, конституційного та адміністративного права Івано-Франківського юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук **І. Магновський**. Науковець зазначив, що складний та суперечливий перебіг конституційної реформи з часу проголошення незалежності України супроводжується низкою конституційних змін і відсутністю консенсусу в суспільстві щодо змісту й форм як самих змін, так і поточних цілей та мети конституційного розвитку країни. Звідси — проблеми концептуальних засад конституційного будівництва Української держави. Сьогодні це питання набуває дедалі більшого значення з урахуванням перспектив інтеграції України до Європейського Союзу. У зв'язку з анексією українського Криму та агресією північного «сусіда» на Донбасі вимагає вивчення питання стосовно можливого внесення змін до Конституції України в умовах ймовірного введення надзвичайного або воєнного стану в країні.

Розглядаючи означену проблематику у фокусі чинного законодавства, на думку доповідача, слід звернутися до Конституції України, у частині другій статті 157 якої чітко зазначено, що вона не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану. Звичайно, окремі політичні сили (як у минулому, так і сьогодні) намагаються використати нинішню складну суспільно-політичну ситуацію в Україні у власних інтересах, перетягуючи державне покривало влади на свою користь, зокрема, прикриваючись вступом України в блок НАТО.

Але, як влучно зауважив суддя КСУ у відставці В. Шишкін, головна наша проблема — це навчитися виконувати Конституцію України, а не постійно намагатися вносити зміни. При цьому він наголошує, що американці не змінювали свою Конституцію, а лише додавали до неї поправки, що не є її зміною.

Натомість згадка про нібито нейтральний позаблоковий статус України, на що посилаються певні політичні опоненти з урахуванням статті 17 чинної Конституції України (стосовно заборони розміщення на території України іноземних військових баз), викликає, м'яко кажучи, здивування, оскільки в тексті Основного Закону держави немає відповідного положення.

Розглядаючи питання про доцільність приєднання України до міжнародних систем колективної безпеки, у тому числі й до НАТО, слід виходити з положень статті 92 Конституції України, що цілком легітимно вирішується шляхом прийняття відповідного закону ВРУ за звичайною законодавчою процедурою.

З інформацією на тему «Роль Конституційного Суду України при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Конституції України»: досвід та перспективи» виступила студентка 4 курсу Навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника **В. Сікора**. Вона зазначила, що КСУ повинен відігравати важливу роль у механізмі забезпечення верховенства Конституції України, а тому особливо актуальним є питання здійснення ним контролю за додержанням

процедури внесення змін до Основного Закону держави.

С. 140

Вісник Конституційного Суду України
№ 1/2018

На жаль, через політичні міфи та інші засоби маніпуляцій політичних сил КСУ часто звинувачують у втраті своєї виняткової ролі у збалансуванні відносин органів державної влади в межах Конституції України. Наслідком цих маніпуляцій стало звинувачення Суду в «незаконному перевтіленні» у 2010 році однієї редакції Основного Закону держави в іншу (нібито залежно від спрямованості керівної політичної сили).

Усе це, безумовно, безпідставні підозри та звинувачення КСУ, бо жоден орган державної влади не провів експертизи з цього питання, а політичний міф, як відомо, не може бути доказом. Згідно з доктриною установчої влади народу, встановленою Судом, відновлювати дію Конституції України у редакції 1996 року мав парламент, а потім її текст повинні були винести на всеукраїнський референдум (Рішення КСУ від 16 квітня 2008 року). Проте ці підозри негативно позначилися на авторитеті КСУ, а отже — і на розвитку всієї держави загалом, оскільки підривали у суспільній свідомості загально визнані принципи права, серед яких — і верховенство Основного Закону держави.

Для вирішення проблеми додержання парламентом конституційно встановленої процедури внесення змін та уникнення її у майбутньому необхідно на законодавчому рівні більш чітко визначити порядок набрання законної сили законопроектом про внесення змін до Конституції України. Так, в Основному Законі держави варто передбачити, що законопроект про внесення змін до Конституції України, ухвалений ВРУ, набирає чинності лише у випадку, коли КСУ надасть позитивний висновок про відповідність зазначеного законопроекту Конституції України. Автор інформації також вважає за доцільне закріпити на законодавчому рівні відповідальність ВРУ за прийняття законопроектів, що згідно з висновком Суду суперечать Основному Закону України, а також Президента України за підписання таких законів.

Студент 3 курсу Навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника **В. Бабак** в інформації на тему «Інститут внесення змін до Конституції України і референдна демократія» розповів про значення інституту референдуму у процесах внесення змін до жорстких конституцій. На думку доповідача, Україні варто перейняти досвід таких країн, як Індія, Італія, США, Франція, Японія, де існує подвійний порядок внесення змін до конституції — вони мають бути прийняті парламентом конституційною більшістю голосів, а потім схвалені на загальнонаціональному референдумі.

Згідно з доктриною установчої влади народу, закріпленою правовими позиціями КСУ, всеукраїнський референдум є обов'язковим у випадках прийняття нової (нової редакції) Конституції України. Тому недоцільним видається наділення Президента України правом відмовляти у винесенні проектів змін до Конституції України на всенародний референдум.

Отже, робота круглого столу, в організації якого брав участь суддя КСУ у відставці **В. Кампо**, справила позитивне враження на його учасників та наукову громадськість. Для доповідей і повідомлень характерними були широта тематики, глибина наукових позицій та практичних висновків авторів. Але найголовніше те, що учасники заходу вкотре згадали про видатну роль професора Л. Юзькова, першого Голови КСУ, у становленні органу судового конституційного контролю, який не відбувся у 1992-1995 роках через блокування парламентом процедури

С. 141

Вісник Конституційного Суду України
№ 1/2018

його формування. Новий Закон України «Про Конституційний Суд України» 2017 року враховує старий досвід та запроваджує багато новел, насамперед інститут конституційної скарги громадян.

Зрозуміло, що доповідачі круглого столу, враховуючи різницю їх наукового досвіду, розглядали багато питань про конституційні цінності та проблеми українського державотворення 1989-2017 років по-різному, але наукова багатоманітність є однією із важливих ознак реальної науки та її зв'язку з практикою.

С. 142