КОНСТИТУЦІЯ – ОСНОВНИЙ ЗАКОН УКРАЇНИ.

З правової точки зору, Конституція є головним *правовим уставом* держави. Але не менш важливим є розуміння *світоглядного підґрунтя* Конституції. Тільки такий Основний Закон, який відповідає природі відносин у суспільстві може бути дієвим, може на практиці впорядкувати ці відносини і спрямувати їх на розвиток нації. Конституція – це і система поглядів, мислення та бачення Українського народу, його самоідентифікація та розуміння власної державності.

Україна має давні конституційні традиції. Ще за часів Київської Русі й Галицько-Волинського князівства діяла "Руська Правда". Під час перебування українських земель у складі Литви і Польщі діяли "Литовські Статути" (1529, 1566, 1588 рр.). У роки Національно-визвольної війни під проводом Богдана Хмельницького основними правовими актами були універсали гетьмана, а з 1654 р – Березневі статті, що визначали автономний статус України в складі Московської держави. Наступними актами, що визначали правовий статус України були Переяславські статті, Московські статті, Глухівські статті, Коломацькі статті, "Рішительні пункти".

Перші конституційні проекти своєю ціллю ставили саме закріплення права української нації на самостійну державу.

Першим таким документом, який увійшов в історію є "Конституція Пилипа Орлика". У "Пактах й конституції законів та вольностей Війська Запорізького", укладених 5 квітня 1710 року П. Орлик зробив спробу запровадити в Україні перші паростки демократичних відносин між *законодавчою владою* – виборною Генеральною радою та *виконавчою* – гетьманом та старшиною. Але головне в документі Орлика – це проголошення права Української держави на суверенітет, підняття українського питання на рівень європейської політики. Поява цього документа заслужено розглядається як початок історії української Конституції.

Ідеї українського конституціоналізму, започатковані Пилипом Орликом, активно розвивалися і в наступні століття.

Ці ідеї отримали втілення в таких проектах, як "Проект основаній устава українського общества "Вольный Союз" – "Вільна спілка" Михайла Драгоманова (1884 р.), "Основний закон Самостійної України" Миколи Міхновського (1905 р.), основних державницьких документах: Третьому і Четвертому Універсалах Української Центральної Ради (1917 р.), Конституції української народної республіки (статуті про державний устрій, права і вольності УНР, 1918 р.), Законах Української держави про тимчасовий державний устрій України (1918 р.), Акті Соборності України від 22 січня 1919 року, проекті Основного держаного закону УНР (1920 р.).

Певне значення мали й чотири радянські конституції (1919, 1929, 1937 1978 рр.), що діяли в Україні, остання з яких, зазнавши докорінних змін, діяла до прийняття чинного Основного Закону України. Наприкінці 1980-х рр. під час здійснення політики перебудови стало зрозумілим, що Конституція УРСР 1978 р. не відповідає принципам демократичного розвитку суспільства.

Істотним внеском до скарбниці українського конституціоналізму стала ухвалена Верховною Радою 16 липня 1990 року Декларація про державний суверенітет України, яка передбачала верховенство, самостійність, повноту і незалежність влади в межах території України. Цього дня українські політики змогли об'єднатися заради майбутнього нації, переступивши свої амбіції і навіть свої переконання. Декларація наблизила до здійснення споконвічні прагнення поколінь українців до свободи й незалежності. Вона чітко визначила принципи розвитку нашої державності і окреслила перспективи для українського народу.

У жовтні 1990 р. Верховна Рада створила Конституційну комісію з підготовки проекту Конституції.

24 серпня 1991 р. Верховна Рада УРСР прийняла *Акт проголошення незалежності України*, який був підтриманий на Всенародному референдумі 01 грудня 1991 року.

Історичні віхи прийняття Конституції України

Конституція України стала фундаментом правової системи країни, її законодавства, а також визначальним чинником забезпечення державного суверенітету, консолідації українського суспільства, формування і розвитку інститутів державної влади, становлення громадянського суспільства.

Прийняття 28 червня 1996 р. нової Конституції України Верховною Радою стало центральною політичною й історичною подією української державності. За своєю історичною значимістю вона може бути порівняна із всеукраїнським референдумом 1991 р., на якому народ України висловив підтримку державної незалежності. Саме після прийняття власної Конституції Україна стала легітимною державою у сучасному світі.

Значення прийняття Конституції слід розглядати з кількох позицій. Це передусім *морально-політичний аспект*. Події, які супроводжували обговорення конституційного проекту, засвідчили, що українські політики можуть працювати в режимі пошуку політичного компромісу і приймати раціональні рішення, як би важко їм це не давалося; що вони здатні переступити через власні політичні та ідеологічні упередження і знаходити взаєморозуміння, що в Україні відбулося становлення саме професійної політичної спільноти, яка може приймати принципові рішення і не виносити "на люди" власні суперечки. Це був суворий іспит для українських політиків і вони його склали. Прийняття Конституції започаткувало становлення нового, морального виміру політичної діяльності, який був досі невідомий в Україні.

Прийняття нової Конституції України мало *внутрішньополітичне значення,* оскільки основний закон чітко структурував політичний простір, розмежовував повноваження центральних органів влади, визначив легітимний консенсус щодо фундаментальних питань суспільного і державного життя.

Зрештою, прийняття Конституції має принципове *зовнішньополітичне значення*. Кредит довіри, який був наданий Україні при її входженні до Ради Європи.

Відомо, що шлях до прийняття нової Конституції в Україні був нелегким. До останнього дня (а точніше до останньої ночі) доля Конституції, остаточний її зміст

та механізм її прийняття залишалися невизначеними. Конституційний процес ледве не викликав політичну кризу, коли Президент України 26 червня 1996 р. прийняв рішення про проведення конституційного референдуму за березневим проектом Основного закону, не чекаючи згоди парламенту. На щастя, кризи вдалося уникнути. Якими ж були особливості конституційного процесу в Україні?

Його реальним початком слід вважати підписання Конституційного Договору між Президентом і Верховною Радою 08 червня 1995 р. 24 листопада 1995 р. було сформовано Робочу групу з підготовки проекту Конституції, а 11 березня 1996 р. побачив світ підготовлений цією групою варіант тексту Конституції. 02 квітня 1996 року Верховна Рада України ухвалила включити до порядку денного пленарних засідань питання про прийняття нової Конституції України.

17 квітня розпочався розгляд проекту Основного закону, а 19 квітня Верховною Радою було ухвалено рішення щодо утворення Тимчасової спеціальної комісії з опрацювання проекту Конституції, яку й було затверджено 05 травня. При підготовці проекту Конституції Тимчасовою спеціальною комісією до першого читання було виписано 6, додатково внесено 12 нових статей, суттєво змінено 29 і доповнено зміст 54 статей. Редакційні та термінологічні правки було внесено до 34 статей проекту. У ході підготовки проекту Конституції до другого читання від суб'єктів законодавчої ініціативи надійшло близько 5680 пропозицій та поправок. 04 червня проект Конституції України було прийнято у першому читанні.

Під час другого читання, яке розпочалося 19 червня, Верховною Радою було розглянуто 42 статті проекту, переважну кількість яких було прийнято конституційною більшістю. Не прийнятими на 26-27 червня залишилися найбільш заполітизовані й “ідеологічні” статті.

Багато сумнівів висловлювалося з приводу того, чи потрібна взагалі конституція на перехідний період. Історичний досвід показує, стверджували прихильники цієї точки зору, що стабільність суспільства не залежить від наявності чи відсутності конституції – деякі розвинені країни живуть і без неї. Але в ході дискусій опонентів вдалося переконати в тому, що головна причина негайного прийняття Конституції – надзвичайна складність реформування суспільства, що тягне за собою деструктивні процеси, які призводять до накопичення нерозв'язаних економічних, соціальних і політичних проблем.

Отже, першим здобутком конституційного процесу було досягнення згоди більшістю українських політиків у тому, що нова Конституція усе ж потрібна Україні.

Предметом міжпартійних суперечок з приводу прийняття Конституції, головним чином, були такі питання: існування інституції президентства в Україні; структура й прерогативи законодавчої влади; соціальні гарантії з боку держави; приватна власність; Кримська автономія; державна символіка й мова.

Серйозні ідеологічні й політичні суперечки викликали питання інституції президентства і структури законодавчого органу.

Аргументи прихильників сильної президентської влади були такими. В сучасному світі відбувається посилення президентської влади, суспільство усе більше потребує єдиної інтегруючої та координуючої сили, наділеної широкими повноваженнями. Переваги президентської форми правління полягають у тому, що

вона гарантує стабільність уряду при значному впливі парламенту на його дії, охороняє суспільство від неважливих змін виконавчої влади, спричинених кон'юнктурними обставинами, як це взагалі властиво парламентським республікам. Численні права й повноваження, що надаються главі держави конституціями країн з президентською формою правління, сприяють оперативності політичного й адміністративного управління, уможливлюють швидке прийняття загально державних рішень і дозволяють ефективно й послідовно впроваджувати їх у життя. Взагалі, президентські чи парламентські республіки у “чистому” вигляді зустрічаються рідко – кожна форма правління є певним компромісом між владою глави держави та владою парламенту, способом їхнього урівноваження.

Ліві фракції стверджували, що пропрезидентський проект Конституції нібито закріплює авторитарний режим, який обмежує повновладдя народу, не передбачає механізму ефективного стримування і противаг.

Незмінним залишилося і число членів депутатського корпусу – 450. В дискусіях з цього приводу неодноразово висловлювалася думка, що цифра "450" набуває ледве не сакрального значення, бо немає жодних аргументів на користь того, чому Україні потрібно саме 450 депутатів. Принаймні таке рішення не вимагатиме "перекроювання" виборчих округів.

До числа питань, які не були чітко визначені Конституцією, належить і місцеве самоврядування в Україні. Очевидно, що ефективність управління місцевими справами, безпосередньою життєдіяльністю громад значною мірою залежить від того, наскільки чітко, однозначно й справедливо визначені субординація місцевих і регіональних органів, їхнє підпорядкування Центру, наскільки оптимально поділені сфери компетенції між ними. Відсутність такої визначеності в Основному законі України неодмінно призведе найближчим часом до нових дискусій і протиборства між політичними силами, місцевими елітами, іншими центрами прийняття рішень.

Здається, загальною рисою конституційного процесу в Україні був агресивний характер політичної риторики, який супроводжував обговорення проектів як у сесійній залі парламенту, так і в засобах масової інформації і був обумовлений прагненням відстояти окремі вузькопартійні інтереси й ідеологічні забобони, надати їм конституційного, загальнонаціонального звучання.

Чи не найбільш емоційно обговорювалося питання державної символіки і державної мови. Щодо останньої висловлювалися дві взаємовиключні точки зору: визнавати державною мовою тільки українську чи визнавати державною як українську, так і російську мови. У розв'язанні цього питання українським політикам зрештою вдалося відійти від чорно-білої схеми "або-або", і в остаточному тексті Конституції закріплено плідний компроміс: державною (офіційною) мовою є українська, але “гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України” (ст. 10).

Основний закон будь-якої держави визначає базові права людини й соціальні гарантії її життя, які передбачаються міжнародним правом. Але реальне здійснення і поширення цих гарантій, наповнення їх матеріальним змістом завжди залежить не від тексту конституції, а від економічного розвитку конкретного суспільства. Раціональна межа між суворим дотриманням прав і свобод та їхнім обмеженням

визначається не тільки текстом основного закону, а ще й станом культурного, економічного, політичного розвитку суспільства (наприклад, пактом "Громадянські і політичні права" передбачається 25 обмежень прав і свобод людини). Осмислення вітчизняними політиками цього тривіального соціологічного положення, на жаль, зайняло надто багато часу. Зрештою, у новій Конституції України зазначено, що права і свободи людини можуть бути обмежені на таких підставах: інтереси національної безпеки; громадського порядку; запобігання заворушенням чи злочинам; нерозголошення конфіденційної інформації; підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; економічного добробуту; територіальної цілісності держави; забезпечення здоров'я та моральності населення; дотримання прав і свобод інших людей.

Спірним було питання, як у Конституції України має бути інтерпретований зміст автономії Криму. У березневому проекті зберігалося поняття автономії, але замість Конституції Криму тут був вжитий термін "статут", що дозволило стверджувати, буцімто проект скасовує кримську автономію. Депутатам вкотре довелося розв’язувати стару дилему, яка провокувала політичну нестабільність на півострові: чи можливо (і чи є сенс), маючи на увазі чинник політичної нестабільності в перехідний період розвитку суспільства, адміністративно-територіальну автономію Криму доповнити ознаками державно-правової автономії? Покласти край такій нестабільності вдалося, спираючись на остаточні формулювання Конституції України, стаття 134 якої, зокрема, визначає: "Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання".

Увібравши найважливіші досягнення вітчизняної і зарубіжної наукової думки у галузі державотворення, Конституція України визначила стратегію подальшого розвитку української держави. На основі і у відповідності з Конституцією прийнято закони про більшість органів державної влади та інші інститути держави: про судоустрій, місцеві державні адміністрації тощо.

Проте розвиток українського суспільства, реформування його політичної системи потребує вдосконалення форми державного правління, перерозподілу конституційних повноважень між основними владними інституціями. Актуальними є також питання реформування судово-правової системи, адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, вдосконалення взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

21 лютого 2014 року Верховна Рада України проголосувала за відновлення Конституції України в редакції 2004 року. Конституція була відновлена на тій підставі, що 30 вересня 2010 року вона була скасована рішенням Конституційного Суду, без голосування в парламенті, що грубо суперечить положенням самої Конституції і в редакції 1996 року, і в редакції 2004 року. На підставі відновленої Конституції – 27 лютого 2014 року в парламенті була створена правляча коаліція “Європейський вибір”, яка (відповідно до Конституції) в той же день створила “уряд прем'єр-міністра Арсенія Яценюка” А раніше, 22 лютого 2014 року, коли стало відомо, що Президент України самоусунувся від виконання повноважень,

Верховна Рада проголосувала за позбавлення Януковича президентських повноважень і призначила дострокові вибори президента на 25 травня 2014 року. А 23 лютого 2014 року Верховна Рада проголосувала за те, щоб згідно статті 112 Конституції України (в ред. від 08.12.2004), тимчасово покласти обов'язки президента на голови парламенту Олександра Турчинова (“за” 285 депутатів), до обрання президента на дострокових виборах 25 травня 2014 року.

Європейські орієнтири розвитку конституційної системи України

Конституційні принципи, що є основою конституційних положень, утворюють цілісну систему ціннісних орієнтирів нації. Свобода, справедливість, рівність, консолідація, солідарність, гарантії прав і свобод людини, верховенство права, обмеження сваволі й формування ефективної державної влади, стабільність конституційного порядку є фундаментальними чинниками європейського вибору України. Реформуючи Конституцію України, їх не можна залишати поза увагою, інакше цей процес перетворюється на «політичну технологію», тобто спосіб перерозподілу владних повноважень усупереч інтересам українського народу як носія суверенітету та єдиного джерела влади.

Тому конституційна реформа має базуватися передусім на системі цінностей, що є основою конституційного порядку.

• *Свобода* є фундаментальною цінністю конституційного ладу**,** що визначає вільний розвиток особи у суспільстві як індивіда і насамперед передбачає заборону свавільного втручання держави в приватне життя. Свобода людини невід’ємно пов’язана з її відповідальністю в повсякденному житті. В першу чергу це стосується володіння власністю, укладання договорів і виконання їх умов. Конституційні норми визначають лише потребу нормативного регулювання і межі втручання держави у приватне життя з метою забезпечення ефективного захисту прав людини.

• *Справедливість* як одна з основних конституційних цінностей передбачає, що, незалежно від соціального статусу особи, законодавство застосовується однаково до всіх. Дотримання принципу справедливості можливе лише за умов функціонування ефективної влади, спроможної до позитивних дій щодо забезпечення прав людини, таких як впровадження анти дискримінаційних заходів, формування системи адресної допомоги вразливим верствам населення тощо. Це потребує лібералізації суспільного життя та проведення відповідних реформ.

• *Солідарність* як конституційні цінності виявляють засади громадянської інтеграції у суспільстві та становлення політичної нації. Принцип рівності передбачає однаковий політико-правовий статус громадян незалежно від статі, расового, етнічного, соціального походження, політичних, релігійних та інших переконань, місця проживання, майнового становища. Дотримання принципу консолідації гарантує державне сприяння розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також мовно-культурної самобутності всіх етносів і національних меншин України. Становлення політичної нації потребує громадянської солідарності – узгодження інтересів за лінією “індивід – асоціації – влада”, а також ефективного громадського контролю за діяльністю публічної влади. У цьому контексті слабкість громадянської інтеграції як основи

легітимності публічної влади зумовлена нездатністю політичних еліт налагоджувати відкритий демократичний діалог щодо актуальних проблем розвитку України.

• *Верховенство права, гарантії прав і свобод людини та обмеження владної сваволі* є квінтесенцією Конституції й полягає в діяльності органів публічної влади виключно на підставі закону за однакового його застосування. Тому проблема переміщується в площину ефективності судового контролю над адміністративними актами й діями, попередження і припинення фактів зловживання владними повноваженнями та порушень прав людини. Утвердження принципу верховенства права вимагає посилення ролі Конституційного Суду України. В цьому контексті особливо важливою є роль Президента України як морального лідера нації, який забезпечує належне функціонування публічної влади та взаємодію її інститутів.

• *Ефективна влада.* Ефективність влади визначається не обсягом функцій і повноважень органів влади. У європейській традиції базовими критеріями ефективності влади є ступінь забезпечення національної безпеки, національних інтересів, взаємовигідного міжнародного спів робітництва, ухвалення адекватних владних рішень та їх оперативне втілення завдяки оптимальній організації апарату та системі адміністративних процедур, відповідність обраних засобів управління вимогам конституційного порядку. У цьому контексті для України є важливою подальша децентралізація влади через розширення повноважень місцевих органів влади.

• *Стабільність* конституційно-правового порядку є особливою цінністю, що передбачає неприпустимість внесення довільних змін до Конституції та законодавства з міркувань політичної кон’юнктури.

Внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади

На початку березня поточного року в Україні стартувала реформа з децентралізації влади. Концепція реформи схвалена, налагоджено діалог між регіонами та центром. Напрацьовано ряд законопроектів, один з них – проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (далі – проект Закону).

Регіонам нададуть можливість розвиватися, приймати рішення на місцевому рівні, керувати охороною здоров'я, житлово-комунальним господарством, освітою і гуманітарною сферою. Буде сформовано пакет інструментів фінансового характеру, які дозволять територіям заробляти гроші, і частину з них залишати у себе, частину перераховувати до держбюджету.

У Дніпропетровській області активно проходить обговорення проекту Закону.

З метою належної організації обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади облдержадміністрацією було затверджено Регіональний план основних заходів з обговорення проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” від 19 травня 2014 року № 38-2526/0/2-14. Відповідно до плану в містах та районах області проходять заходи з обговорення проекту Закону на єдиних Днях

інформування населення, розширених засіданнях громадських рад, круглих столах, зборах трудових колективів та за місцем навчання, за участю експертів, науковців, викладачів, представників органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, представників політичних партій і громадських об'єднань.

Станом на 12 червня 2014 року до участі в обговоренні проекту Закону, долучилося близько 6 тисяч жителів області. Проведено 70 зборів трудових колективів, 19 круглих столів та 60 інших заходів.

У рамках обговорення проекту Закону 12 травня 2014 року у приміщенні Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України відбулося засідання круглого столу на тему: "Розвиток територіальних громад – запорука ефективної держави". У заході взяли участь представники органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, науковці, громадськість.

В ході активних обговорень учасники підтримали проект Закону, з пропозицією привести до єдиного знаменника термінологічний апарат усіх нормативно-правових актів України стосовно децентралізації влади.

Окрім того, з метою інформування та залучення населення до обговорення проект Закону розміщено на 55-ти офіційних веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, це питання систематично висвітлюється у засобах масової інформації.

Також в області створено регіональний організаційний комітет з проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади та зобов'язано голів райдержадміністрацій і рекомендовано міським головам створити відповідні міські та районні комітети. Відповідальними за обговорення змін до Конституції щодо децентралізації державної влади, а також здійснення комунікацій із засобами масової інформації та громадськістю визначені заступник голови облдержадміністрації Філатов Б.А. та департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю облдержадміністрації.

За підсумками широкого обговорення у Дніпропетровській області проекту Закону було сформовано відповідні пропозиції та надані центральним органам влади для опрацювання.

Невід'ємною частиною децентралізації влади в Україні є реформування місцевого самоврядування. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

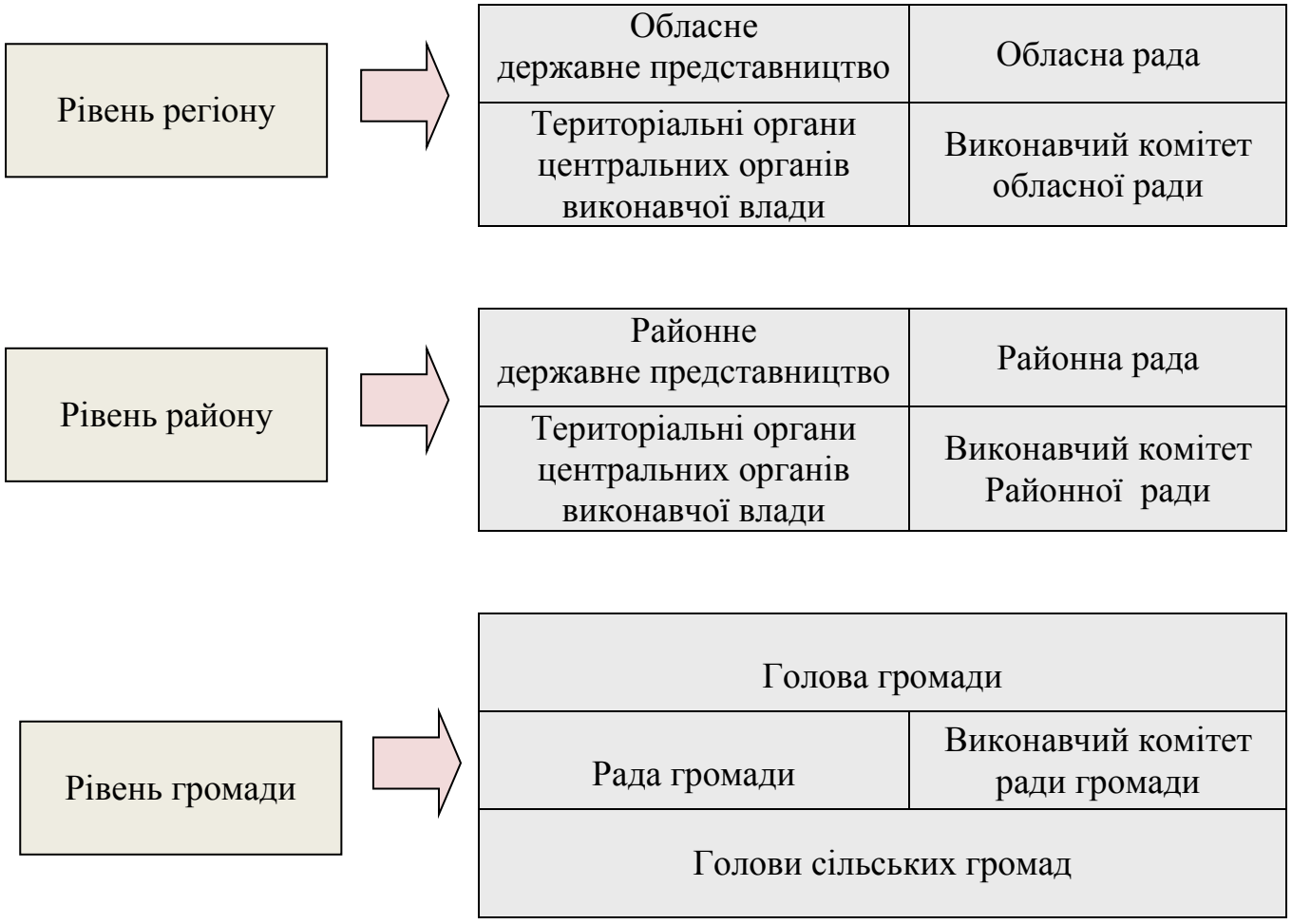
Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Завданнями реформи є:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг,
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади,

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами,
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Реалізація Концепції сприятиме посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

- ✓ доступності публічних послуг, підвищенню їх якості;
- ✓ впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;
- ✓ запровадженню стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;
- ✓ створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;
- ✓ формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- ✓ утворенню об’єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- ✓ соціально-економічному розвиткові територіальних громад і регіонів;
- ✓ стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;
- ✓ визначенню чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущенню наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;
- ✓ утворенню виконавчих органів обласних та районних рад;
- ✓ зміні статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;
- ✓ забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Модель реформованої системи органів публічної влади на місцях