

НАУКОВЕ ЖИТТЯ

Л. Чулінда,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальнотеоретичної юриспруденції,
конституційного та адміністративного права
Київського інституту інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»

КРУГЛИЙ СТІЛ ДО 22-Ї РІЧНИЦІ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

11 червня 2018 р. в Київському інституті інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія» в м. Києві відбувся круглий стіл, присвячений 22-й річниці Конституції України «Конституційний розвиток України: історія, сучасність та тенденції», організований кафедрою загальнотеоретичної юриспруденції, конституційного та адміністративного права.

У круглому столі взяли участь викладачі та студенти Київського інституту інтелектуальної власності та права НУ «ОЮА» в м. Києві та Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського».

Актуальними для обговорення та напрацювання рекомендацій є визначення особливостей сучасного етапу конституційного розвитку України, наукові концепції та доктрини щодо тенденцій подальшого розвитку України як конституційної, демократичної, правової держави з урахуванням історичного досвіду, уроків і надбань української державності.

З вітальним словом до учасників круглого столу звернувся директор Київського інституту інтелектуальної власності та права НУ «ОЮА», доктор юридичних наук, доцент В.І. Фелик, який наголосив на значенні Конституції України, яка є великим кроком уперед для України, показує її європейське спрямування, наближає до ефективного впровадження європейських

стандартів у сфері верховенства права, прав людини та громадянина.

Основними характеристиками українського конституціоналізму є такі: гарантування державою прав громадян; посилення можливостей громадського впливу на владу та її відкритість; забезпечення балансу повноважень між парламентом, президентом, урядом і судовою владою; запровадження дієвого механізму зміни влади в разі неспроможності владних суб'єктів реалізувати свої повноваження; вирішення проблеми рівного представництва інтересів усіх регіонів на центральному рівні, зокрема в структурі законодавчої влади.

Конституція – це свого роду несуча конструкція, на якій вибудовується практично все законодавство, оскільки саме Конституція визначає характер поточного законодавства, процес правотворчості: встановлює, які основні акти приймають різні органи, їхні назви, юридичну силу, порядок і процедуру прийняття законів. З іншого боку, регулятивна дія більшості конституційних положень виявляється повною мірою тільки в єдиному комплексі з іншими нормами, закріпленими в поточному законодавстві. Конституційні норми зазвичай реалізуються не ізольовано, а в поєднанні, багатоступенєво, тому виникає складне переплетення конституційних та інших правовідносин.

Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри загальнотеоретичної юриспруденції, конституційного та адмі-



ністративного права **А.Р. Крусян** зазначила, що децентралізація публічної влади є одним із стратегічних напрямів конституційного розвитку сучасної України як демократичної, правової держави в контексті її наближення до європейських стандартів та інтеграції в європейське співтовариство. Виявом децентралізації влади в Україні має стати розширення повноважень місцевого самоврядування, надання місцевого самоврядуванню певної компетенційної самостійності та утвердження його фінансової самодостатності, що передбачає фінансову децентралізацію. Наслідком децентралізації публічної влади має бути оптимальний баланс (на основі законодавчого розмежування) повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

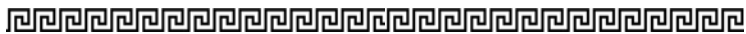
Це зумовлює необхідність внесення відповідних змін до Конституції України, пов'язаних із переглядом компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, оновлення територіальної організації влади. Саме таку цілеспрямованість має проект закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 р., який був попередньо схвалений Верховною Радою України 31 серпня 2016 р. Втім, сьогодні визначні зміни до Основного Закону України не внесені, що, безумовно, не сприяє ефективності реформування публічної влади. Тож створюється проблема конституційного забезпечення децентралізації, адже цей процес нині не має відповідного конституційного підґрунтя.

Утім, не можна сказати, що децентралізаційна реформа в Україні не здійснюється. Так, її сучасний етап проходить у напрямі посилення публічно-самоврядної влади через: 1) міжмуніципальну консолідацію, зокрема створення спроможних територіальних громад шляхом їх об'єднання та ефективності їхньої взаємодії з метою вирішення спільних питань місцевого значення (прийняття законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р., «Про співробітництво територіальних

громад» від 17 червня 2014 р.); 2) розширення компетенції публічно-самоврядної влади через делегування органам місцевого самоврядування повноважень із надання певних адміністративних послуг – вирішення земельних питань, державна реєстрація юридичних і фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрація актів цивільного стану, речових прав, реєстрація місця проживання тощо (прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 р.); та з надання нових містобудівних повноважень (прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та вдосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 р.); 3) оптимізацію фінансових відносин із метою децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 7 грудня 2017, Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 р.» від 7 грудня 2017 р.); 4) державну підтримку регіонального розвитку на основі взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їхньої етнічної та культурної самобутності (прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р.).

Водночас процес децентралізації є далеким від свого завершення, перш за все, необхідним є внесення відповідних змін до Конституції України з метою





створення конституційних засад децентралізації публічної влади та подальше вдосконалення чинного законодавства щодо впровадження цих положень у конституційно-правові реалії.

Заступник директора Київського інституту інтелектуальної власності та права НУ «ОЮА», доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України **І.П. Голосніченко** зосередив увагу присутніх на проблемах конституційних повноважень, які, на його думку, мають наукову перспективу. Конституційні повноваження – це найвищий рівень повноважень, якими встановлюється правовий статус вищих державних органів та основи правового статусу органів місцевого самоврядування. Конституційні повноваження встановлюються в Основному Законі держави шляхом прийняття конституції. Залежно від порядку прийняття конституції поділяються на народні й октроїрувані, тобто даровані. Загальноприйнято народними вважати конституції, прийняті установчими зборами, шляхом референдуму або парламентом.

Маючи іншу думку щодо того, які конституції можуть розглядатися як народні, доповідач зауважив, що термін «народний» означає «тісно пов'язаний із народом, відповідний духу народу, його культурі, світогляду». Тож встановлення повноважень органів влади через прийняття конституції відповідатиме визначенню «встановлені народом» лише в тому разі, коли розподіл повноважень здійснено через конституцію, яка прийнята легітимним способом. Важливо встановити не тільки повноваження органів у конституції держави, ще більш актуально надати легітимним способом відповідним органам повноваження на прийняття конституції держави, а також на підготовку тексту основного закону держави. Тому народними, на наш погляд, є конституції, які прийняті на всенародному референдумі й підготовка яких здійснювалась легітимним органом або коли вони прийняті установчими зборами, які теж створені легітимним способом.

Найкращим підходом у визначенні конституційних повноважень мають ста-

ти обговорення на референдумі й самої конституції, і попереднє обговорення основних положень щодо розподілу цих повноважень. За таких умов доцільно було б у бюлетенях визначити конкретно, яка форма державного правління є найбільш придатною для держави в певний період розвитку суспільства, а також варіанти розподілу повноважень між органами різних гілок влади, порядок призначення уряду та представників судової влади. Водночас на референдумі не може бути здійснено всебічного аналізу правових інститутів, які складають конституцію загалом. Особливо це позначається в питаннях закріплення конституційних повноважень органів різних гілок влади та органів, які виступають елементами противаг між цими гілками влади. Часто повноваження установчої влади на практиці перебирають парламенти або спеціально створені органи тими ж державними органами.

Прийняття конституції парламентом ми вважаємо нелегітимним, оскільки сам парламент утворюється шляхом делегування повноважень депутатам виборцями, однак виборці не передбачають передавання установчих повноважень парламенту. Установчі повноваження можуть мати спеціальні органи, яким виборці свідомо передають їх для розроблення проекту конституції держави та до всенародного схвалення її, попереднього прийняття. Однак на практиці ці нібито зрозумілі настанови повсюдно порушуються.

Під час прийняття конституції парламентом неможливо створити основний закон такого змісту, де враховувались би інтереси не окремих партій або олігархічних груп, а більшості людей, що мешкають у країні. На наш погляд, найкраще було б створити Конституційну асамблею, членами якої мали б стати незалежні авторитетні фахівці, жодним чином не пов'язані з державним апаратом і політичними партіями. Причому цей орган одразу ж після прийняття конституції розпускався би. Його члени не мали б права на зайняття державних посад, а також, крім оплати за проведену роботу, не користувалися б жодними пільгами.





Саме тоді можна було б урівноважити повноваження органів різних гілок влади, створити надійні важелі стримування та противаг. Конституційна асамблея підійшла б до створення конституції на високопрофесійному рівні та її члени не були б заангажовані чіми б то не було інтересами, окрім як інтересами народу України.

Доктор юридичних наук, професор Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» **Д.І. Голосніченко** зупинився на актуальних проблемах парламентського прийняття конституції й передбачення в ній основних прав та обов'язків глави держави, парламенту, уряду та деяких інших структурних організацій держави та місцевого самоврядування як одного із способів встановлення конституційних повноважень органів влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Проте парламент формується не для здійснення установчої влади. Установчою владою є народ. Це його природне право встановлювати конституційні повноваження. Природне право перебуває в основі права позитивного. Утім, конституції, що прийняті нелегітимним способом, також проголошують право парламенту змінювати конституцію. Водночас вони закріплюють право визначати та змінювати конституційний лад виключно за народом і недопустимість узурпації його державою, її органами або посадовими особами.

Установчі збори або інший орган, уповноважений здійснювати установчу владу, мають створюватися саме з відповідною метою та аж ніяк не правомірно перебирати на себе повноваження парламенту або президента щодо формування конституційних повноважень, в іншому разі установча влада узурпується цими органами або посадовими особами, яку б досконалу конституцію не було сформовано, який би оптимальний розподіл повноважень не було здійснено, тим більше нелегітимним є прийняття конституції парламентом загалом.

Підтримуючи виступи учасників круглого столу, доктор історичних наук,

професор **Н.О. Щербак** звернула увагу на те, що Конституція як основний закон держави формально легітимізує політичну волю влади. З огляду на це державна влада не лише пов'язана з правом, а й реалізується у різних формах права. Передусім у конституційному праві як провідній системі, що має реально регулювати основні принципи політичного, соціально-економічного, територіального облаштування держави, її стосунки з інститутами громадянського суспільства, реалізацію основних прав і свобод громадян.

Конституційний процес в Україні, який сьогодні постійно привертає увагу громадськості та політиків, має тривалу історію. Його основи було закладено Конституційним проектом П. Орлика 1710 р., що увійшов в історію під назвою «Пакти та конституції законів та вольностей Війська Запорозького». Він був ухвалений у квітні 1710 р. емігрантською козацькою радою у місті Бендери під час процедури обрання П. Орлика на посаду гетьмана між ним, з одного боку, та старшиною й запорізькими козаками – з іншого. Велике значення в Конституції надавалося поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, соціально-економічним і культурно-освітнім питанням, Магдебурзькому праву. Однак Конституція так і не була втілена в життя, залишившись унікальним документом законотворчості.

Незважаючи на те, що конституційний проект «Пакти та конституції законів та вольностей Війська Запорозького» був далеким від досконалості в сучасному розумінні, саме ним було закладено основи конституційного процесу, започатковано творення особливої конституційної ідеології, що відповідала тогочасним політико-правовим реаліям, була свідченням високого суспільно-політичного розвитку моральної та правової культури українського народу.

Кандидат історичних наук, доцент **Г.І. Трофанчук** акцентував увагу присутніх на втіленні досягнень європейської політико-правової думки в Конституції Пилипа Орлика, яка була найбільш передовою в тогочасному європейському





суспільстві, де панували переважно абсолютистські монархії. Вона визначала Україну як стану республіку на чолі з виборним гетьманом. Конституція стала важливою підвалиною в подальшому розвитку української державницької думки, стала символом боротьби за створення незалежної Української держави.

Випереджаючи час, Українська Конституція була прийнята тоді, коли французькі та англійські просвітителі лише приступали до розроблення гуманістичних ідей і загальногромадянських принципів. Вона увібрала в себе творчі та наукові здобутки тогочасної політичної та правової думки Європи і з повним правом вважається першою демократичною конституцією світу. Особливе її значення полягає в тому, що в ній здійснено спробу не лише визначити права й обов'язки гетьмана та старшини у майбутній Українській державі, а й узагальнити суспільно-політичний устрій козаччини, який склався на основі соборності, звичаєвого права та військової демократії з часів Київської Русі й до початку XVIII ст.

На думку кандидата юридичних наук, доцента **Л.І. Чулінди**, в умовах конституційної реформи сучасної України основні положення Конституції Пилипа Орлика 1710 р. є актуальними, оскільки в ній втілено досягнення правової та політичної думки й інтелектуальні здобутки українського суспільства. Україна багата на правові традиції, серед яких здавна розроблялися ідеї обмеження влади основоположними правами та свободами людини. Пилип Орлик пропонував закріпити правила поведінки, серед яких такі: чітка заборона хабарництва та використання його як засобу обійняти посади для управління державою; чітка заборона особистих інтересів під час голосування за певного керівника та прийняття важливого рішення; призначення генеральних старшин (у сучасному розумінні – радників) із кола заслужених, провідних учених, професіоналів, діячів; усі рівні перед законом: гетьман, генеральна рада, народ.

Отже, загальні риси Конституції Пилипа Орлика в багатьох аспектах

можуть бути використані в новій Конституції України або у змінах і доповненнях до неї.

Кандидат юридичних наук, доцент **Н.С. Панова** порушила проблему політичної неупередженості державного службовця як гарантії ефективності та стабільності державної служби. Однією з важливих гарантій ефективності, дієвості та стабільності державної служби є запровадження принципу політичної неупередженості державного службовця. Політична неупередженість – це здійснення державним службовцем своїх службових повноважень без урахування політичних мотивів чи обставин, що не стосуються предмета його службової діяльності, особистої прихильності або неприязні до будь-яких осіб, особистих політичних поглядів чи переконань.

Державний службовець не має права вчиняти інші дії або бездіяльність, що в будь-який спосіб можуть засвідчити особливе ставлення державного службовця до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності й національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Кандидат юридичних наук **С.К. Бурма** звернув увагу учасників круглого столу на те, що Конституція України закріплює основні засади та принципи державної міграційної політики України, утворюючи правовий фундамент у становленні суспільних відносин у сфері міграції.

Після набуття чинності безвізовим режимом між Україною та ЄС українська держава форсовано лібералізує власну візову політику, передусім шляхом упровадження безвізового або полегшеного візового режиму з державами так званого «білого» шенгенського списку, тобто тими, громадяни яких мають право безвізового в'їзду до ЄС (наприклад, Бахрейн, Катар, Кувейт, Оман і Саудівська Аравія та інші).

Законодавство України сьогодні передбачає такі види адміністративного примусу, як «примусове повернення» та «примусове видворення» іноземців, які





незаконно перебувають в Україні. Водночас теоретичне розроблення конституційно-правових основ реадмісії нині відсутнє. У зв'язку з цим удосконалення державної міграційної політики визнається одним із пріоритетів державної політики.

Кандидат юридичних наук **Л.В. Заболотна** проаналізувала Указ Президента України № 91/2018 щодо відзначення у 2018 р. 22-ї річниці Конституції України, який доручив Міністерству закордонних справ України організувати проведення заходів закордонними дипломатичними установами за участю української громадськості за кордоном. Забезпечення надійного захисту прав людини та її основних свобод, формування збалансованої системи представницької демократії європейського зразка, зміцнення парламентаризму, побудова ефективної системи стримувань і противаг – це кінцева мета конституційного реформування в Україні. Задля досягнення цієї мети українська сторона продовжуватиме відкритий діалог з усіма зацікавленими іноземними партнерами, насамперед експертами Ради Європи та Венеціанської комісії, через постійні закордонні дипломатичні представництва та тимчасові місії.

Висвітлюючи питання чиновництва в державних установах XIX ст. на українських землях, студентка 1 курсу **А. Гладун** наголосила, що освіта, яку здобували українські кандидати на державні посади, відповідала вимогам держави. Українські землі спочатку виявилися своєрідним альтернативним джерелом, звідки поставали чиновники з необхідним освітнім рівнем до різних регіонів Російської імперії, оскільки тут вже існували різноманітні навчальні заклади й була значна кількість освічених представників шляхти та інших верств населення.

Про ідею М.С. Грушевського щодо запровадження самоврядування місцевих урядів нагадала студентка 1 курсу **В. Доліненко**. Вчений і політик вважав, що російські губернії не віддзеркалюють ні національного, ні економічного, ні на-

віть історичного поділу, а тому їх треба зовсім скасувати та замінити на самоврядування на рівні повітів і волостей. Це місцеве громадське самоврядування мало б бути гарантоване основними законами країни.

Студентка 1 курсу **В. Іванова** у своєму виступі наголосила на проблемах судової реформи другої половини XIX ст. Вона звернула увагу на те, що дослідження історіографічних доробок, які стосуються судової реформи 1864 р., не втратили своєї актуальності й сьогодні. Переосмислення на якісно новому методологічному рівні потребують питання впровадження суду присяжних і діяльності мирової юстиції. Фактично маловивченим залишається роль прокуратури в судових процесах пореформеного періоду.

Аналізуючи конституційні процеси в часи УНР, студентка 1 курсу **В. Климець** зазначила, що особливу увагу дослідників привертає період Української революції 1917–1921 рр., коли на порядок денний були поставлені питання національно-державного будівництва. У проекті Конституції УНР своє втілення знайшла ідея М.С. Грушевського стосовно забезпечення найширших прав місцевого самоврядування. Прийняття Конституції УНР 1918 р. завершило черговий етап розвитку конституційного процесу в Україні, найважливішим здобутком якого був його демократизм.

У науковій дискусії взяли участь й інші учасники круглого столу.

Є підстави резюмувати, що участь у подібних заходах не лише дарує унікальну можливість професійного спілкування з колегами, глибшого розуміння конституційно-правових інститутів, формування реальної конституційно-правової картини, а й дає можливість для переосмислення конституційно-правових проблем України. Наш оновлений Основний Закон має базуватися на міцних наукових засадах і враховувати як вітчизняний, так і зарубіжний досвід.

