

Т. М. Серета

аспірант кафедри менеджменту
Київського національного торговельно-економічного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті проаналізовано правову регламентацію здійснення конституційно-правової реформи в Україні. Висвітлено пріоритетні завдання внутрішньополітичного розвитку держави та запропоновано конкретні пропозиції, що допоможуть вивести Україну на міжнародну арену як повноправного члена світового співтовариства.

Ключові слова: конституційна реформа, внесення змін до Конституції України, Конституційна Комісія, політична асоціація, економічна інтеграція.

Постановка проблеми. Відносини України з Європейським Союзом від початкових політичних декларацій та надання технічної і фінансової допомоги Європейським Союзом перетворилися на співробітництво, яке охопило широке коло питань у різних сферах діяльності із залученням значної кількості урядових та ділових партнерів, представників громадськості тощо. Саме тому Верховна Рада України з ініціативи Президента України прийняла Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 р. № 228-IV, яким схвалила «Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Ця Концепція була основою для прийняття Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV, який став основоположним документом у процесі європейської інтеграції України і визначає механізм досягнення Україною Копенгагенських і Мадридських критеріїв під час вступу до Європейського Союзу. У Законі закріплюються положення, за якими державна політика України, що стосується інтеграції законодавства, формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення спільних підходів нормопроекування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу у процесі нормотворчості, підготовки кваліфікованих фахівців, створення належних умов для

інституційного, науково-освітнього, технічного, фінансового забезпечення процесу інтеграції законодавства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

На вітчизняній науковій ниві проблема правових перетворень на шляху здобуття Україною членства в Європейському Союзі, а також міжнародно-правових аспектів конституційного законодавства відображена в наукових роботах таких правників, як О.К. Вишняков, Ю.О. Волошин, В.Н. Денисов, А.М. Колодій, Б.В. Калиновський, Н.В. Камінська, В.М. Кампо, О.В. Кресін, Л.А. Луць, Р.А. Науменко, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, В.М. Шаповал, С.В. Шевчук, Я.В. Чернопіщук, І.В. Яковюк, які долучилися до розроблення проблем впливу європейської інтеграції на державно-правовий розвиток України.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження удосконалення механізму реалізації конституційно-правової реформи в контексті євроінтеграції, проведення її сучасного стану, вироблення пропозицій.

Виклад основного матеріалу. Інституційні критерії членства в Європейському Союзі вимагають від країн-членів створення управлінських установ та судових органів, забезпечення відповідальними та професійними кадрами. Саме функціонування вказаних інституцій має пришвидшити адаптацію національного законодавства до норм Європейського Союзу, але, в свою чергу, гарантуватиме належну реалізацію вітчизняного законодавства, яке надасть змогу новим претендентам у члени Європейського Союзу користуватися перевагами членства у співтоваристві.

Крім того, «Порядок денний асоціації Україна–Європейський Союз для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію» від 23 листопада 2009 р. визначає спільні дії сторін щодо політичного діалогу у сферах зовнішньої політики, юстиції та безпеки, економічного та секторального співробітництва на принципах спільної з Європейським Союзом участі, відповідальності та оцінки [1].

Основним документом, у рамках якого здійснюється співробітництво України з Європейським Союзом у сфері юстиції, свободи та безпеки, є План дій «Україна–Європейський Союз» у сфері юстиції, свободи та безпеки, затверджений 18 червня 2007 р. на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом. Цей План дій враховує досвід і результати реалізації Плану дій Ради Європи для України 2008–2011 рр. ((DSP(2008)15), затвердженого на 1032-му Засіданні заступників міністрів 9–10 липня 2008 р., і спрямований на надання Україні підтримки у виконанні решти її статутних та індивідуальних зобов'язань як держави–члена Ради Європи, передбачаючи пакет пріоритетних заходів, покликаних допомогти в узгодженні українського законодавства, інститутів та практики з європейськими стандартами щодо прав людини, верховенства права і демократії.

План дій для України на 2015–2017 рр. є спільною ініціативою Ради Європи та української влади. Його мета – підтримати Україну у виконанні її статутних і специфічних зобов'язань як держави–члена Ради Європи та сприяти вирішенню фундаментальних питань у сфері прав людини та верховенства права в Україні. Ця ініціатива поновлює зобов'язання Ради Європи допомагати Україні у проведенні необхідних реформ у сферах, що належать до компетенції Ради Європи – прав людини, верховенства права та демократії [3].

Так сталося, що першим напрямом конституційно-правової реформи, який знайшов реалізацію, стало удосконалення конституційних засад правосуддя, або судово-правова реформа. Беззаперечно, що судово-правова реформа повинна мати правове врегулювання та наукове підґрунтя, які б сприяли подальшому забезпеченню прав особи на справедливий, незалежний і неупереджений суд. А тому хотілося б наголосити, що Указом Президента України схвалено Стратегію реформування судустрою, судочинства та суміжних правових

інститутів на 2015–2020 рр., яка підготовлена Радою з питань судової реформи за участю експертів проекту Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції».

Стратегія передбачає два етапи реформи:

- невідкладне оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади та суміжних правових інститутів в Україні;
- системні зміни в законодавстві, зокрема прийняття змін до Конституції України, та комплексна побудова інституційних спроможностей відповідних правових інститутів. Конкретні завдання міністерств та інших органів влади щодо впровадження Стратегії передбачені у відповідному Плані дій, який схвалено Радою з питань судової реформи [5, с. 61].

Є загальновідомим, що Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» 2 червня 2016 р. № 1401-VIII, а 24 червня 2016 р. його підписав Президент України, відповідно, 30 вересня 2016 р. він набув чинності і надав старт судовій реформі.

Якщо аналізувати цей Закон України, то варто визнати, що гарантією захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні, кроком щодо впровадження принципів правової держави є запровадження інституту конституційної скарги. Дієвий захист прав людини є ознакою «сильного» громадянського суспільства, це набуває особливого значення і, з точки зору реалізації цілей сучасної демократії, саме це дасть змогу захистити основоположні права будь-якої особи від посягань інших осіб, органів державної влади в межах закону, через систему національних інституцій. Конституційна скарга може розглядатися як інститут демократичних взаємовідносин держави з особою, що дасть змогу вступати у правовий спір, забезпечує інтеграцію громадян у процес публічно-владного управління.

Ще одним напрямом конституційно-правової реформи є децентралізація влади та реформування місцевого самоврядування. В умовах анексії Криму, збройних сутичок на сході України, відсутності територіальної цілісності країни, проведення цього напряму реформи, на нашу думку, сприятиме поглибленню демократичного розвитку держави, зокрема, під час децентралізації більші права отримують територіальні громади, а повноваження місцевої влади завдяки центру значно розширяться. Отже, виникає потреба у внесенні змін до Конституції України щодо децентралізації влади, цього потребує

не тільки інтеграція України до європейського співтовариства. Конституційні зміни наблизять владу до народу, розширять повноваження місцевого самоврядування, які забезпечать ефективно вирішення питань місцевого значення та піднесуть добробут українського народу.

Протягом 2014–2017 рр. Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України на підтримку реформи з децентралізації було напрацьовано та прийнято цілу низку законодавчих та розпорядчих документів, а саме: Закони України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII, «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII, «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII, «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» від 2 вересня 2014 р. № 1664-VII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 р. № 888-VII, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 18 червня 2014 р. № 591; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)» від 9 березня 2017 р. № 4742, закон більш чітко визначає статус старости шляхом визначення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності; Закон України «Щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 17 березня 2017 р. № 4772, який дає змогу суттєво пришвидшити формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування, бо значно спрощує процедуру добровільного об'єднання громад.

Важливо врахувати і те, що розвиток країни як демократичної правової держави визначається тим, наскільки раціональною та ефективною є організація влади в державі, саме тому конституційно-правова реформа місцевого са-

моврядування зумовлена об'єктивними причинами фундаментального характеру. Серед яких ми виділяємо пошук шляхів подальшого розвитку інститутів демократії, до яких належать інститути місцевого самоврядування, верховенства права, захисту прав та свобод людини і громадянина.

Враховуючи вищевикладене та беручи до уваги, що у цьому підрозділі мають розглядатися напрями удосконалення конституційно-правової реформи в Україні на підставі досвіду Європейського Союзу, хотілося б наголосити на тому, що одним із можливих шляхів такого удосконалення є децентралізація. Як зазначають Р.А. Науменко та В.В. Рильська, децентралізація є одним із ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу і Ради Європи, основою їх регіональної політики, разом із принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства, програмного підходу. Цей принцип закріплено в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [8], Проекті Європейської хартії регіональної демократії, де йдеться про перерозподіл повноважень регіонам із метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями влади [9].

Як зазначив В.А. Негода, за оцінками зарубіжних експертів, децентралізація є однією з найскладніших реформ, яка в окремих країнах тривала десятки років. Україні, щоб надолужити втрачений час і почати розвивати свої території, ці зміни необхідно впроваджувати набагато швидше. Тому, паралельно з реформуванням системи територіальних органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, Уряд має змінювати бюджетну та податкову систему, земельні відносини, підходи до надання освітніх, медичних, соціальних, адміністративних послуг. Звичайно, такі масштабні трансформації потребують консолідації зусиль усіх рівнів влади в Україні, використання кращого зарубіжного досвіду, постійного залучення міжнародних фахівців та ресурсної підтримки країн-партнерів [10].

Щодо України, то найбільшими проблемами децентралізації є відсутність детально опрацьованої моделі здійснення влади на місцях та надання послуг мешканцям громад. До того ж, неприйняття змін до Основного Закону ускладнює реформу місцевого самоврядування

на низовому рівні, створюючи невизначеність у статусі, обсязі повноважень органів місцевого самоврядування.

Ратифікований Верховною Радою України фундаментальний міжнародний правовий документ – Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. – спрямовує нашу країну на здійснення дій щодо розвитку місцевого самоврядування на засадах субсидіарності, матеріально-фінансової стабільності, демократії на засадах участі суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні деяких питань місцевого значення, удосконаленні механізму захисту прав особистості тощо.

Звертаємо увагу на «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [14], схвалену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р., в якій зазначено, що від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів із питань місцевого самоврядування, розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

На сучасному етапі проведення конституційно-правової реформи, законопроект щодо змін до Конституції України в частині прав людини, який розробила профільна Робоча група, нині перебуває на розгляді в Конституційній Комісії. Президент України підписав Указ «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 травня 2015 р. № 501/2015, який вдосконалює діяльність держави щодо утвердження та забезпечення прав та свобод людини в Україні.

Указом затверджено Національну стратегію у сфері прав людини. Розроблено План дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р. та залучено представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, провідних вітчизняних учених і міжнародних експертів до цієї роботи. Стратегія у сфері прав людини від 25 травня 2015 р. № 501/2015 спрямована на вирішення проблем у галузі прав людини, що були виявлені механізмами ООН у сфері прав людини під час вивчення законодавства України. Вона

орієнтована на вирішення основних системних проблем у сфері захисту прав та свобод людини, що постали перед суспільством через збройний конфлікт на сході України. У Стратегії у сфері прав людини від 25 травня 2015 р. № 501/2015 представлено 24 стратегічні напрями, що охоплюють основні права та свободи людини. Тематичними підгрупами, утвореними в рамках Робочої групи, за напрямками «Особисті (громадянські) права», «Політичні права», «Соціальні, економічні та інші права», «Попередження і протидія дискримінації, гендерна рівність», «Нові виклики» тощо.

Стратегія, яка спрямована на об'єднання суспільства щодо розуміння цінності прав та свобод людини, здійснюється з урахуванням як вітчизняного досвіду, так і напрацьованих міжнародною спільнотою засад і принципів; активно використовуватиметься досвід Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, правозахисних організацій України, ООН, ОБСЄ, РЄ, інших міжнародних організацій, а також практика Європейського суду з прав людини.

Основоположні гарантії захисту прав та свобод людини в Україні закладені передусім у Конституції України. Сам факт закріплення в Конституції України окремих прав та свобод і врегулювання загальних засад взаємодії людини і держави є основним чинником для функціонування системи національних органів, діяльність яких спрямована на захист порушених прав.

Наостанок звернемо увагу на необхідність розроблення Концепції гуманітарного розвитку України, адже саме перед нашою державою відкривається можливість ефективної реалізації людського потенціалу, наша держава має спиратися на європейську систему цінностей, яка доводить свою ефективність у майже усіх країнах Центральної та Східної Європи, які демонструють високі показники розвитку завдяки інтеграції до Європейського Співтовариства, зокрема політичних і безпекових структур.

Гуманітарний розвиток є моделлю розвитку, який орієнтований на розкриття потенціалу людини. У нашому суспільстві, у свою чергу, створюються гідні умови для реалізації всіх можливостей соціуму (культурна, творчі, інтелектуальні тощо). Якщо вести мову про політичний вимір, то тут передбачається досягнення свободи особистості, тобто готовність нести відповідальність не тільки за себе, а й за певну громаду чи навіть країну.

Висновки і пропозиції. Можемо зазначити, що конституційно-правова реформа «рухається нерівномірно», її успішний розвиток неможливий без дієвої Конституції, яка затвердить владний механізм, який буде працювати в інтересах громадянського суспільства. Заради забезпечення подальших кроків конституційно-правової реформи необхідно:

по-перше, пришвидшити ті напрями конституційно-правової реформи, які готує Конституційна Комісія;

по-друге, проводити громадські обговорення з метою корегування та внесення змін та пропозицій;

по-третє, прийняти закон, який встановить порядок і спосіб підготовки проекту нової Конституції України.

Список використаної літератури:

1. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 20.11.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_990.
2. План дій Ради Європи для України на 2011–2014 роки від 23.06.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b25.
3. Рада Європи. План дій для України 2015–2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f600d>.
4. Звіт Про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (січень–жовтень 2015 р.). – Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. – К., 2015. – 139 с.
5. Скрипнюк О.В. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика / О.В. Скрипнюк // Віче. – 2015. – № 12. – С. 22–24; Колюх В.В. Конституційне DÉJÀ-VU / В.В. Колюх // Віче. – 2015. – № 10. – С. 13–18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/>.
6. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pd](http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pd).
7. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом N 452/97-ВР від 15.07.1997 р.), Дата підписання: 6 листопада 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Науменко Р.А., Рильська В.В. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні / Р.А. Науменко, В.В. Рильська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=902>.
9. Негода В. Децентралізація – надскладна реформа, яка потребує консолідації зусиль усіх рівнів влади та постійної підтримки міжнародних партнерів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/2750>.
10. Колодій А.М. Конституційна реформа в Україні: поняття, етапи та головні напрямки: Доповідь / А.М. Колодій. – НАПрН України, Київський регіональний центр. – К., 2010. – 28 с.
11. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

Серета Т. Н. Усовершенствование механизма реализации конституционно-правовой реформы в контексте евроинтеграции

В статье проанализирована правовая регламентация осуществления конституционно-правовой реформы в Украине. Освещены приоритетные задачи внутривнутриполитического развития государства и внесены конкретные предложения, которые помогут вывести Украину на международную арену в качестве полноправного члена мирового сообщества.

Ключевые слова: конституционная реформа, внесение изменений в Конституцию Украины, Конституционная Комиссия, политическая ассоциация, экономическая интеграция.

Sereda T. M. Improving the mechanism of realization of constitutional and legal reform in the context of European integration

The article analyzes the legal regulation of constitutional and legal reform in Ukraine. Deals with the domestic priorities of the state and offered concrete suggestions to help bring Ukraine into the international arena as a full member of the world community.

Key words: constitutional reform, amendments to the Constitution of Ukraine, the Constitutional Commission, political association, economic integration.