

***М. О. Саракуца***

канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного права та правосуддя

Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

## **ВПЛИВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ОБ'ЄДНАНЬ НА ПРОЦЕС КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНИ**

Повномасштабне зближення з ЄС з подальшим надбанням членства залишається незмінним стратегічним пріоритетом розвитку України і одним з ключових питань національної безпеки. Природно, що Європейські інтеграційні об'єднання не залишилися байдужими до неодноразових спроб України реформувати свою Конституцію. І в цьому питанні Рада Європи і Європейський Союз традиційно дотримуються однієї точки зору.

Першою реальною спробою такої модернізації, на яку зреагували європейські структури, в першу чергу Парламентська Асамблея Ради Європи і комісія Ради Європи «За демократію через право» (Венеціанська комісія), був Всеукраїнський референдум за народною ініціативою, проголошений Президентом України 15 січня 2000 р.

На референдум було запропоновано шість питань, два з яких Конституційний Суд України визнав неконституційними — про недовіру Верховній раді ХІУ скликання і в зв'язку з цим доповнення до Конституції про вираження недовіри Верховній Раді на Всеукраїнському референдумі, яке дає основу Президентові для розпуску парламенту і прийняття Конституції на референдумі. Венеціанська комісія не лише підтримала рішення Конституційного Суду, але й виразила сумнів відносно правових основ референдуму на цій стадії реформування Конституції і збереженні балансу повноважень між Президентом і Парламентом в результаті референдуму [3, с. 151].

Наступним кроком на шляху конституційних трансформацій стала президентська ініціатива проведення в країні політичної реформи, що закінчилася ухваленням Закону № 2222. У червні 2005 року Венеціанська комісія схвалила своє Рішення відносно змін в Конституцію України від 8 грудня 2004 року. Комісія дійшла висновку, що ряд положень може привести до зайвих політичних конфліктів і тим самим поставити під сумнів необхідне посилення верховенства права в країні. У зв'язку з цією ситуацією доповідачі ПАРЕ по Україні надалі писали, що головна стурбованість полягає в тому, що усі дискусії по прийняттю нової Конституції породжені в першу чергу прагненням до перерозподілу владних повноважень, а не бажанням реформувати політичну і правову системи, наблизивши їх до європейських стандартів [1].

В цілому необхідність конституційного реформування в Україні є безумовною з багатьох причин, однією з яких є сумнівна легітимність діючої Конституції. Першого удару по ній було завдано змінами 2004 року. Шкода була заподіяна не лише порушенням процедури, але і мотивацією змін і самим їх необдуманим змістом. Другим ударом стало рішення Конституційного суду від 30 вересня 2010 року, яким він ухвалив визнати тими, що не відповідають Конституції, зміни 2004

року (після неодноразового застосування і тлумачення відповідних конституційних норм самим судом) і відновити дію попередньої редакції Конституції України. Внаслідок цього рішення в Україні змінилося конституційне регулювання, що є парадоксом в практиці конституціоналізму. Саме тому Парламентська асамблея Ради Європи у своїй резолюції № 1755 від 4 жовтня 2010 року «Функціонування демократичних інститутів в Україні» закликала Верховну Раду «ініціювати всеосяжний процес конституційної реформи з метою приведення Конституції України у повну відповідність до європейських стандартів» [2].

З аналогічною заявою тоді ж виступила верховний представник Європейського Союзу з питань зовнішньої політики і політики безпеки Кетрін Ештон, яка підтвердила, що для України продовження конституційної реформи є пріоритетом на найближчий час.

Як відомо, переговори відносно Угоди про асоціацію між Україною і Євросоюзом були завершені в 2011 році. 30 березня 2012 року голови переговорних груп Європейського Союзу і України парафували текст Угоди. 10 грудня 2012 року Рада міністрів ЄС із закордонних справ прийняла висновок відносно України. У них вона підтвердила узяття на себе зобов'язання підписати Угоду про асоціацію, зокрема, включно з положеннями про створення глибокої і всеосяжної зони вільної торгівлі, коли українська влада продемонструє рішучі дії і відчутний прогрес в трьох сферах, визначених на порядку денному асоціації УКРАЇНА — ЄС:

**Чесні вибори.** Зараз ЄС відмічає, що Україна не виконала рекомендацій ОБОЄ по підготовці виборчого законодавства. Оскільки кроком у бік демократії минулі вибори не стали, нині необхідним є створення надійнішої виборчої системи на основі Виборчого кодексу, який має бути прийнятий із залученням опозиції, а також проведення демократичним способом перевиборів в п'яти округах, де вибори визнані недійсними.

**Вибіркове судочинство.** В даному випадку принциповим для європейських організацій є виконання майбутніх рішень Європейського суду з прав людини, якими б вони не були.

Додаткові кроки з **реформування судової системи**, в тісній співпраці з Радою Європи/Венеціанською комісією, внесення змін до закону про Прокуратуру, Кримінальний кодекс, закон про судоустрій і

статус суддів, зокрема, відносно ролі Вищої ради юстиції.

З багатьох питань реформування української Конституції Європейські інтеграційні організації не згодні з думкою керівництва нашої держави. Зокрема, Венеціанська комісія вважає, що зміни в Конституцію слід приймати за рішенням більшості у Верховній Раді, а не за результатами референдуму, як передбачається Законом про Всеукраїнський референдум від 6 листопада 2012 р. Відповідно до нового закону Всеукраїнський референдум може бути проведений на предмет схвалення нової редакції Конституції, внесення в неї змін, відміни або визнання недіючим закону про внесення змін до Конституції.

Указ Президента України про порядок формування і організації діяльності Конституційної Асамблеї від 25 січня 2012 року у котрий раз активізував громадський діалог відносно можливостей удосконалення Основного Закону. Конституційну асамблею було створено в травні як спеціальний допоміжний орган при главі держави. Велика кількість її пропозицій в тому або іншому ступені була пов'язана з вимогами або рекомендаціями європейських структур. Зокрема, ще осінню 2012 р. Конституційна асамблея затвердила законопроект про внесення змін до основного закону, що розширює повноваження Рахункової палати, надавши їй право контролю за прибутковою частиною бюджету, що було вимогою Єврокомісії.

20 червня 2013 р. на закритому засіданні Конституційної асамблеї був представлений проект концепції реформування основного закону. Документ передбачає певну зміну моделі управління державою, віддаючи частину президентських повноважень Верховній Раді. Зокрема, йдеться про право парламенту призначати персональний склад Кабінету міністрів. Президентові тим часом має бути наданий повний контроль над призначенням і звільненням суддів.

«Пропонується виключити з Конституції положення про обрання суддів безстроково Верховною Радою, враховуючи, таким чином, рекомендації Венеціанської комісії про необхідність усунення парламенту як політичного органу від процедури призначення і обрання суддів, — говорить в документі, — Повноваження з призначенням суддів на посаді і їх звільнення, а також переводу суддів повинні здійснюватися на основі і відповідно до представлення Вищої

ради юстиції (ВРЮ) президентом». Таке нововведення відповідає вимогам європейської спільноти. Венеціанська комісія заявляла, що Верховна Рада, так само як президент, не може призначати суддів, але є ВРЮ. Рада вносить пропозицію президентові, а президент позбавлений права вето, він не може відмовитися прийняти кандидатуру.

Доля майбутньої конституційної реформи України доки неясна, і зрозуміло, що це справа не одного року. Але для ефективного розвитку цього процесу для нашої держави корисним було б звернутися до Венеціанської комісії для отримання висновків про проекти конституційних змін і інших важливих рішень і враховувати їх при доопрацюванні. І не лише тому, що це — обов'язок України як члена Ради Європи, але і тому, що продумані, неупереджені рекомендації провідних фахівців Європи, спрямовані на демократичну перспективу держави, а не на поточну політичну ситуацію, особливо потрібні Україні.

В цілому Рекомендації Венеціанської комісії відносно конституційної реформи в Україні, умовно можна розділити на ті, що стосуються як процедур конституційної реформи, так і змісту необхідних конституційних змін.

Відносно змісту конституційної реформи ключові рекомендації і позиції Венеціанської комісії такі:

- необхідно закріпити в Конституції України чіткий розподіл повноважень між найвищими органами влади, удосконалити механізм стримувань і противаг і встановити додаткові механізми парламентського контролю над виконавчою владою;
- система правління має бути максимально чіткою, відповідні положення не повинні створювати передумов для непорозумінь і політичних конфліктів;
- неприйнятне включення в Конституцію незадовільних з правової точки зору положень заради досягнення політичного компромісу або інших політичних цілей, що заступник голови Венеціанської комісії назвав звичкою наших політиків «грати з правилами Конституції, а не *за* правилами Конституції» [2].

В умовах, коли для політики, на жаль, прийнятне використання конституційних змін як інструмента забезпечення політичної вигоди, украї потрібні об'єктивні індикатори, які дозволяють визначити, чи є конституційна реформа належною.

Такий ключовий індикатор — висновок Венеціанської комісії. Реформа, яка не відповідатиме рекомендаціям Венеціанської комісії відносно порядку проведення конституційної реформи і змісту необхідних конституційних змін, може лише посилити проблеми правового і демократичного розвитку України.

### *Література*

1. Інформаційна записка доповідачів ПАРС про їх візит в Україну (14-16 січня 2008 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtSiteView.asp?ID=752>
2. Колиушко И. Старт или фальстарт конституционной реформы? / И. Колиушко // Зеркало недели. Украина». — 2012. — № 36, 12 октября [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <[http://gazeta.zn.ua/POLITICS/start\\_ili\\_falstart\\_konstitutsionnoy\\_reformy\\_.html](http://gazeta.zn.ua/POLITICS/start_ili_falstart_konstitutsionnoy_reformy_.html)>
3. Орзіх М. П. Європейський вимір конституційного реформування в Україні: концептуальний підхід/ М. П. Орзіх // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 2 (7). — С. 149-156.