ПУБЛІЧНЕ ОБГОВОРЕННЯ

КОНЦЕПЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

ВСТУП

Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ у партнерстві з Центром політико-правових реформ та Всеукраїнською ініціативою “Активна Громада” від Інституту “Республіка” в межах проекту «Україна після перемоги: підготовка та комунікація реформ для реалізації «Бачення України – 2030»» реалізується завдяки фінансовій підтримці Уряду Великої Британії та Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в межах проєкту «Відповідальна та підзвітна політика в Україні» (U-RAP), що реалізується Національним Демократичним Інститутом. Думки.

Повномасштабна війна загострила питання того, як громадяни бачать Україну майбутнього. План відновлення України, який розробляється владою, пропонує довгострокове бачення розвитку України. Проте, надзвичайно важливо забезпечити, щоб пропозиції громадськості були донесені та враховані владою під час формування баченням розвитку України..

Напередодні Ukraine Reform Conference 2022 в Лугано, Швейцарія, Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ скоординувала провідних експертів для підготовки рекомендацій до Національного плану відновлення, а Центр політико-правових реформ, у співпраці з іншими представниками громадянського суспільства, підготували візію «Бачення України – 2030» у розділі інституційної організації влади. Ці два процеси об’єднались задля формулювання єдиного узгодженого бачення громадянського суспільства на подальший розвиток України.

Найважливішим аспектом реформування інституційної організації влади в Україні є фіналізація конституційної реформи. Бачення громадянського суспільства щодо того, як повинна виглядати конституція майбутньої України викладена у проекті Концепції конституційної реформи (підготовлена ЦППР). Наступним важливим кроком для узгодження цього документу є представлення та обговорення цього бачення із громадськістю.

Залучення громадян до цього процесу є ключовим для посилення розуміння та довіри до Конституції, адже однією із її ключових задач є захист прав громадян через чітке обмеження владних повноважень. Конституційна реформа також є базою для антикорупційної реформи, децентралізації, реформи незалежних регуляторів, адже всі ці ключові реформи вимагають внесення відповідних змін до Конституції. А отже, завершення процесу імплементації конституційної реформи із врахуванням бачення громадськості є запорукою сталого демократичного розвитку України.

УЧАСНИКИ ОБГОВОРИЛИ НАСТУПНЕ:

1. Чи вважаєте Ви, що після перемоги необхідно провести комплексну реформу Конституції України? Обґрунтуйте свою відповідь.

Розмірковуючи над цим запитанням, лише незначна кількість учасників відповіла негативно. Головна теза прихильників цієї позиції – змінювати потрібно не Конституцію, а лише її окремі частини. Серед аргументів, які наводили учасники, варто відзначити такі:

- якщо Конституція працює в надскладних умовах війни, то змінювати після перемоги те, що засвідчило свою дієвість, нелогічно;

- щоб щось реформувати, спершу потрібне розуміння, що саме не працює. Чому не ефективна нинішня система, варто розбиратись сьогодні і вже потім рухатись до змін;
- у такій справі не варто поспішати. Залучення експертів є обов'язковим;
- змінювати або уточнювати необхідно лише окремі її пункти.

Зокрема, учасники говорили про проблему з імпічментом («не прописаний механізм, ані конституційний, ані законодавчий»). Форму правління характеризували як президентську, а не парламентсько-президентську («центр прийняття рішень знаходиться на Банковій»), а тому для балансу влади слід переглянути відповідні пункти у Конституції.

Втім більшість учасників публічних обговорень упевнена: Конституція України потребує комплексної реформи.

Нижче наводимо аргументи, якими вони обґрунтовували свою відповідь:

- війна призвела до змін в країні і суспільстві, держава переродилася, тому Конституцію слід адаптувати під нове суспільство;
- Конституція містить застарілі «пострадянські» та недосконалі норми, які слід усунути: «змінились деякі інститути, наприклад, адміністративно-територіальний устрій і місцеве самоврядування, тож Конституція має відповідати новим реаліям».

При цьому учасники ділилися своїм баченням, як має відбуватися ця комплексна реформа:

- вона повинна проходити за алгоритмом: аналіз – експерти – зміни;
- потрібно прийняти рамковий документ щодо ревізії конституційного порядку, який був би співзвучним із європейськими практиками;
- висока залученість фахових експертів у розробці реформ є обов'язковою, як і «коректне юридичне оформлення»;
- варто дотримуватись рекомендацій Венеціанської комісії;
- одночасно з Конституцією слід реформувати парламент, оскільки «конституційна більшість дозволяє партії-«переможниці» одноосібно приймати рішення та законопроєкти. Цю можливість варто обмежити».;
- парламент повинен мати інструкції, як діяти в умовах надзвичайних ситуацій: «варто звернути увагу на відсутність гнучкості щодо суто технічних питань (наприклад, кворум для прийняття рішень та градація законів)»;
- Конституцію слід дописували в процесі, а не докорінно реформувати, адже «важливо зберегти цінність надбання 1996-го року. Можливо, за 5-7 років виникне потреба у змінах Конституції і ми знову будемо повертатися назад»;
- це має відбуватись не в перші місяці чи рік після перемоги, щоб у діючої влади не було спокус закріпити своє становище на конституційному рівні.

У підсумку отримуємо такі ключові тези обговорення даного питання:
- обговорення реформи Конституції України – на часі;
- обговорення має проходити обов'язково в експертному колі;
- змінювати слід не саму Конституцію, а її застарілі пункти і норми, натомість запровадити нові;
- усі нововведення мають враховувати європейський досвід та тенденції;
- вносити зміни одразу після перемоги не доцільно, оскільки це Основний Закон, за яким країна живе за будь-яких умов.

2. Який сценарій конституційної реформи, на вашу думку, є більш оптимальним: ухвалення нової Конституції чи внесення змін в існуючу (викладення Конституції у новій редакції)?

Лише незначна частина учасників висловилася на підтримку ухвалення нової Конституції. Серед основних аргументів були такі:

- після перемоги настане новий етап в історії українського народу, що потребує нової Конституції;
- робота над новою Конституцією згуртує громадян;
- Конституція сьогодні – «політичний договір 1996-го року. Своєї мети вона досягла. Вже більше 10 років є потреба у справжньому Основному Законі країни».

Решта учасників переконана, що більш доцільною є нова редакція Основного Закону України, тому що:

- діюча Конституція достатньо вдала, «не всі положення в ній є некоректними»;
- існує небезпека, що нову Конституцію приймуть «легко, без референдуму, чи тільки через референдум»;
- ухвалення нової Конституції може розтягнутися на невизначений час і цей процес забере багато зусиль та ресурсів. Тож редагування більш вигідне з раціональної точки зору;
- внесення поступових змін враховуватиме етапи розвитку громадянського супільства.

Також учасники поділился своїми застереженнями, що:

- влада може використати цю реформу у власних цілях і «подати Конституцію зі зловживанням, обмеженням прав тощо»;
- спочатку суспільство має «дозріти» до усвідомлення необхідності цих змін, а законодавець «має перестати боятися, що його не переоберуть»;
- є необхідність у конституційних зборах;
- до аналізу та розроблення нової редакції Конституції слід долучати виключно фахівців – досвідчених та компетентних.

Під час обговорення учасники наводили приклади тих питань, які, на їхню думку, потребують вирішення. Зокрема, йшлося про:

- дизбаланс у взаємодії Президента та Верховної Ради України: «або президент підписує всі акти, закони, але тоді не є суб'єктом законодавчої ініціативи, або є суб'єктом і не вносить законодавчу ініціативу»;
- потребу у збалансуванні функцій гілок влади: «Добре, що зараз є єдність між Президентом, Урядом та Парламентом. Але все може статися. Тому я Президента відніс би до виконавчої гілки влади і зробив би головою виконавчої гілки»;
- необхідність створити ефективну систему освіти і закріпити це на конституційному рівні: «Людина, яка навчається в неосвіченої людини, буде тягнутися до собі подібних. Чому б не надати право людям, наприклад, обирати викладачів в школі».

Втім один учасник висловився проти внесення будь-яких змін до Основного Закону України, адже діюча Конституція, на його думку, «пройшла випробування часом, тому краще залишати її такою, як вона є».

Отже, більшість учасників публічних консультацій вважають, що доцільнішим є не ухвалення нової Конституції, а внесення змін в існуючу. Але ці зміни мають розробляти фахівці, а самі пропозиції повинні бути чітко сформульованими та обґрунтованими.

3. Чи варто розширювати інструменти народовладдя? Які інструменти народовладдя доцільно розробити та закріпити в Конституції України?

Під час обговорення зазначеного питання, думки учасників розділилися. Вони зосередилися не стільки на темі доцільності розширювати інструменти народовладдя, як на їх ефективності та проблемах, що супроводжують їх застосування на практиці.

Отже, учасники, які не підтримують пропозицію розширювати інструменти народовладдя, обґрунтовували свою позицію так:

- це нівелює цінність експертів, юристів, політичної системи: «Навіщо потрібна юридична система, якщо все вирішує народ. Народ має функцію «запобіжника» та противаги. Збільшення його впливу призведе до хаосу та загальмує юридичну систему»;
- референдум – це ознака нездатності законодавця виконувати свою роботу: «На референдум кидають незручні питання, коли не хочуть приймати складні рішення. Це спосіб обдурення та маніпуляції. Сутності місцевого рефрендуму я не бачу, а на державному рівні він може бути, але лише як консультативний»;
- закріплювати інструменти народовладдя у Конституції України недоцільно, тому що «суспільство дуже швидко розвивається. Йде цифровізація, ми не можемо всього передбачити. Інструменти мають бути прописані в окремих законах. Потрібно загально вказати – забезпечення народовладдя».

Група учасників, що підтримує ідею закріпити в Основному Законі України інструменти народовладдя, навела такі аргументи:

- розширювати інструменти народовладдя необхідно, тому що вони надають «простим» людям важелі впливу;
- перелік інструментів народовладдя, вписаних у Конституцію, слід оновити – додати найефективніші з них;
- найбільш вживаними та дієвими інструментами на сьогодні є електронна петиція, звернення громадян, доступ до публічної інформації, публічні консультації, збори громадян і навіть коментарі в соціальних мережах, які «читає влада»;
- інструменти народовладдя варто автоматизувати та зробити доступнішими, «тоді процеси будуть відбуватися швидше, а до інструментів буде більше довіри».

Решта учасників розповіла про проблеми, які виникають під час застосування інструментів народовладдя, та поділилася своїм баченням їх усунення:

- до Конституції слід внести окремий перелік питань щодо всеукраїнського референдуму та чітко виписати виявленні під час його застосування неточності: «Волевиявлення на референдумі – це що і до чого призводить? Це важлива частина нашої демократії»;
- варто розширювати інструменти народовладдя в частині місцевого референдуму і запровадження механізму контролю жителями громади «на місцевому рівні за місцевою владою через місцевий референдум», оскільки «механізм, що зараз передбачений в чинному законодавстві, не працює»;
- консультативним має бути всеукраїнський референдум, а на місцевому рівні найкраще працюватиме «місцева ініціатива (ЗУ «Про місцеве самоврядування»), також обов'язковим є формування органів самоорганізації населення в великих містах – для оперативності зв'язку між населенням і владою»;
- перш, ніж прописувати в Конституції інструмети народовладдя, слід внести необхідні зміни у ті статті, які потребують доопрацювання: «Визначення «ознака узурпації» є в 5-й статті Конституції, але немає конкретики. Що це таке? Вихід президента за межі своїх повноважень чи за межі Конституції України? Потрібне уточнення. Тоді норма, що народ може виступити проти узурпації, буде працююча.

У іншому випадку – замкнуте коло: народ має працювати в рамках Закону, якого або немає, або в Конституції нічого чітко не прописано»;
- перш, ніж говорити про закріплення інструментів народовладдя на конституційному рівні, потрібно, щоб вони запрацювали на місцевому;
- замість терміну «народовладдя» доцільніше вживати термін «демократія»: «Є інструменти прямої і непрямої демократії. Непряма демократія не працює повною мірою. Підконтрольність і підзвітність знаходиться на незадовільному рівні. Представницька демократія (слухання, розслідування) має працювати краще. Також відсутні закони на локальному рівні, а саме на локальному рівні найчастіше працює пряма демократія».

Усе вище зазначене можна звести до такої тези: багато інструментів народовладдя вже довели свою дієвість, вони потрібні, громадяни ними користуються. Але є такі, які слід доопрацювати. В Конституції варто закріпити право громадян на народовладдя та загально окреслити механізми впливу. Все інше має бути в конкретних законах.

4. Чи необхідно впроваджувати в Україні «чисті» системи врядування (президентську або парламентську республіки), чи варто залишити змішану республіку? Кожен з варіантів відповіді обґрунтуйте.

Більшість учасників публічних консультацій змогла відповісти однозначно на це питання на користь змішаної системи і щонайменше третина з них поділилася своїми аргументами та застереженнями:
- серед беззаперечних переваг змішаної системи – взаємоконтроль гілок влади, вона має систему важелів і противаг;
- парламент у критичний період проявив стійкість. Президент, у свою чергу, потрібний для балансу гілок влади;
- «чиста» президентська система – це шлях до узурпації влади, авторитаризму;
- змішана система забезпечує задоволення інтересів суспільства на різних етапах;
- аналізувати, яка система врядування є ефективною для України, та на яких засадах це має працювати, повинні експерти: «Що буде, наприклад, з «кумівством» при парламентській та при президентській формах?»;
- політична еліта кожної з гілок влади задля ефективного виконання своїх повноважень, має отримати якісну політичну освіту;
- через низьку політичну освіченість громадяни України не можуть дати власну оцінку з порушеного питання. За діючої системи активних виборців – меншість;
- для противаги гілок влади слід підвищити роль Конституційного суду України;
- потрібно розвивати політичну культуру.

Лише один учасник висловився за президентську систему врядування, мотивуючи це популярністю «сильного президента» після перемоги. Ще двоє віддали свої голоси за парламентську республіку. Серед їхніх аргументів:
- на практиці багато парламентських республік, які засвідчили свою ефективність в умовах економічної та політичної нестабільності (наприклад, Ізраїль);
- з огляду на поширений в українському суспільстві плюралізм, Україна має бути парламентською республікою, а в умовах сучасних реалій роль уряду та парламенту необхідно посилити.

Таким чином, більшість учасників висловилася за те, щоб Україна залишалася парламентсько-президентською республікою. Змішану систему врядування вони вважають найбільш оптимальною для нашої країни.

5. Які положення Конституції не мають підлягати зміні за жодних умов і чому?

Недоторканими положеннями Конституції, на думку учасників, є ті, що стосуються таких питань:

- суверенітет, територіальна цілісність країни;
- змінюваність влади, коли вищі органи державної влади обираються на певний строк;
- положення, які відповідають вимогам ООН та ЄС;
- права, свобода та обов'язки громадян України;
- 5 стаття - носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ.

Нижче наводимо коментарі учасників щодо порушеної теми:

- права та свобода громадян України є недоторканими, але цей розділ слід доопрацювати, бо деякі статті вже застаріли та втратили актуальність;
- Конституція – це засадничі принципи, які далі мають розвиватись на рівні законів, такий підхід подовжить життя Основному Закону країни;
- Конституція повинна окреслювати рамки, решта має закріплюватися на законодавчому рівні;
- розділ щодо суверенітету та територіальної цілісності має бути переосмислений з урахуванням наявних загроз;
- 1-й, 3-й та 13-й розділи Конституції, які стосуються незалежності країни, народовладдя та прав людини, мають залишатися недоторканими. Решта положень має відповідати викликам;
- права на безкоштовну медицину та освіту мають бути переглянуті, оскільки на практиці вони не працюють. Потрібно розвивати страхову медицину.

Як бачимо, учасники публічних консультацій вважають недоторканними ті положення Основного Закону України, що визначають їхні права, свободу та обов'язки, що окреслюють ті засадничі позиції, на яких ґрунтується стабільність та верховенство закону, статус правової держави.