

Олена Чорнобай

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету “Львівська політехніка”,
labau@i.ua

СУЧАСНИЙ ЕТАП КОНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ В УКРАЇНІ

<http://doi.org/10.23939/law2021.30.097>

© Чорнобай О., 2021

Досліджено сучасний етап конституційних перетворень в Україні, його проблеми та особливості. Виявлено основні виклики та фактори, які впливають на перебіг процесу реформування. З'ясовано проблемні питання, які залишались поза процесом перетворень з початку 2000-х років до вересня 2019 р., але вимагають змін на рівні Основного Закону. Серед них виокремлено основні, які стосуються забезпечення прав та свобод громадян, децентралізації та системи розподілу повноважень державних органів влади. Проаналізовано проблеми, характерні для конституційного процесу загалом, а саме: вплив популізму, непослідовність реформування, низька якість законодавчої техніки тощо. Дано оцінку діяльності дорадчих органів при інституті Президента України, метою яких є підвищення ефективності конституційних перетворень.

Вивчено перебіг та процес реалізації реформи децентралізації. Визначено ключові проблеми та їх природу. Наголошено на невідповідності Конституції України деяких положень нормативних актів, які стосуються реформи. Проаналізовано зауваження експертів щодо доцільності заміни принципу поєднання централізації та децентралізації на принцип децентралізації у переліку засад територіального устрою України. Дано оцінку наслідкам введення Виборчого кодексу України. Проаналізовано процес ухвалення документа та внесення правок, виявлено проблеми кодифікації документа.

Досліджено вплив чинника євроінтеграції України на перебіг конституційного процесу. Вивчено природу цього чинника, його переваги та недоліки в контексті підвищення ефективності конституційного реформування.

Проаналізовано сутність конституційної кризи кінця 2020 р. З'ясовано її причини та потенційні наслідки. Проаналізовано можливі шляхи вирішення кризи на основі рекомендацій Венеційської комісії Ради Європи.

Ключові слова: конституційний процес; конституційна реформа; децентралізація; Виборчий кодекс; Конституційний суд України; Конституція України.

Постановка проблеми. Конституційний процес в Україні є безперервним процесом створення українського конституціоналізму. Прийняття Конституції України у 1996 р. започаткувало цей процес, а впродовж періоду незалежності України з'явилися виклики, які потребують вирішення на рівні Основного Закону. Зміна влади у 2019 р. активізувала конституційний процес у низці напрямів. Необхідність вивчення цього процесу впродовж 2019–2020 рр. зумовлює актуальність цієї статті.

Аналіз дослідження проблеми. Питання конституційних перетворень цікавило науковців, серед яких Н. Агафонова, В. Демиденко, А. Стрижак, І. Ковтун, О. Когут та ін. Вчені досліджували конституційний процес загалом та у різних його аспектах і на різних етапах, висвітлювали окремі питання, які так чи інакше стосуються конституційних перетворень. Серед них проблеми процесу децентралізації, введення в дію Виборчого кодексу та його створення тощо.

Однак актуальним залишається дослідження конституційного процесу у 2019–2020 рр. для формування цілісної картини перетворень, які відбулись за цей час. Водночас потребують виявлення основні чинники, що впливають на перебіг реформ, а також виклики та проблеми, які стосуються цього питання.

Мета дослідження полягає у вивченні проблематики конституційного процесу в його широкому розумінні у контексті реалізації перетворень на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Конституційний процес в Україні має низку особливостей, які визначають його перебіг. Основною характеристикою державного життя є невідповідність політичної та соціальної систем положенням Основного Закону та висока хаотичність, яка характеризує як процес реалізації норм Конституції, так і модернізації документа.

Оновлення Основного Закону у період з початку 2000-х років до вересня 2019 р. стосувались переважно мінорних змін, які не впливали істотно на конституційне регулювання суспільних відносин. Вони не містили питань: ефективного забезпечення конституційних прав та свобод громадян України; конституційного та правового закріплення поглиблення процесів децентралізації; зміцнення механізмів системи розподілу повноважень органів державної влади тощо [2, с. 12].

Плануванням конституційного реформування займаються державні органи, передусім Верховна Рада України, але водночас певний вплив мають експертні громадські організації. Наприклад, “Коаліція Реанімаційний пакет реформ” (РПР) виклала на конференції Ukraine Reform Conference (м. Торонто, 2019) рекомендації щодо реалізації важливих реформ в Україні у документі “Принципи Торонто”. Він оснований на аналітичному огляді чинних напрацювань та містить опис проведених державною владою реформ із забезпечення: безпеки та верховенства права, демократії та належного врядування, добробуту і розвитку людського капіталу. Окреме місце відведено проблематиці конституційної реформи в Україні. Громадськість оцінила перебіг конституційних перетворень за вересень 2019 – січень 2020 рр. переважно як негативний, визначивши основні проблеми, які різною мірою характерні для конституційного процесу загалом. Серед них: непослідовність реформ; ігнорування юридичних позицій Конституційного суду України (КСУ) під час розгляду та ухвалення рішень щодо внесення змін до Основного Закону та положень Конституції під час здійснення повноважень; вплив популізму політичних діячів; низька якість законодавчої техніки тощо [0].

Задля підвищення ефективності конституційних перетворень у різний час створювалися органи при Президентів України, серед яких Конституційна асамблея (за В. Януковича), Конституційна комісія, Рада судової реформи (за П. Порошенка) та ін., метою яких була підготовка проектів реформування Основного Закону України. Кожен з президентів ліквідував інституцію попередника та засновував нову. Чинний Президент України В. Зеленський своєю чергою створив Комісію з питань правової реформи з тією самою метою [8, с. 12–13]. Проблема функціонування цих органів полягає у тому, що основні вектори їхньої діяльності змінюються відповідно до векторів політики чинного Президента, а тому більшість напрацювань інституцій виявляються марними або непотрібними під час каденції наступного.

Одним із ключових питань сучасного конституційного процесу є Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Передбачається, що здійснення цієї реформи сприятиме демократизації, створенню громадянського суспільства та підвищенню ефективності діяльності адміністративної системи управління. Проте цей процес супро-

воджується деякими проблемами. Насамперед йдеться про нерівномірність реалізації реформи у різних регіонах, дисбаланс географічних та економічних характеристик об'єднаних територіальних громад тощо.

Ці проблеми спричинені неефективним управлінням та частковою відсутністю законодавчого обґрунтування реформ. Тому актуальною залишається проблема конституційного закріплення чинного адміністративно-територіального устрою та посилення місцевого самоврядування із введенням фінансових гарантій його здійснення. Деякі питання викликає проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”. Положення проекту про підзвітність префектів одночасно Президентові України та Кабінету Міністрів України створює проблему перерозподілу повноважень у різних гілках влади на користь Президента. Це не відповідає принципам функціонування держави як парламентсько-президентської республіки, а отже – суперечить Конституції.

На тому, що такі кроки не відповідають планам замінити принцип поєднання централізації та децентралізації на принцип децентралізації у переліку засад територіального устрою України, наголошує І. Ковтун. Дослідниця стверджує, що ефективна структура державного управління може бути побудована на принципі симбіозу двох моделей. На основі цього варто зробити висновок про непослідовність діяльності парламенту зі створення законопроектів відповідно до норм Основного Закону. І. Ковтун також зазначає, що у процесі впровадження децентралізації важливим є закріплення на конституційному рівні субсидіарності й повсюдності місцевого самоврядування як засад територіального устрою України [2, с. 167].

Виборча реформа в контексті конституційних перетворень стосується набуття чинності Виборчим кодексом України. Вона також є важливим чинником у питанні демократизації державного управління, оскільки фіксує норми підготовки та проведення виборів до державних представницьких органів. Кодекс ліквідує мажоритарну виборчу систему, яку часто пов'язують із корупційними схемами на виборах, вводить гендерний баланс під час складання виборчих списків партій, закріплює за громадськими організаціями право реєструвати спостерігачів на рівні Центральної виборчої комісії (ЦВК) тощо.

Документ містить деякі неточності. О. Когут зазначає, що у кодексі є низка невідповідностей та помилок, пов'язаних зі складанням змісту виборчих бюлетенів, неузгодженості термінів подання заяв кандидатів на зняття їхніх кандидатур на пост Президента України та термінів розгляду цих заяв ЦВК тощо. Дослідниця також вказує на недотримання процедури під час подолання вето Президента на прийняття Виборчого кодексу. Верховна Рада України повинна була розглядати лише 17 зауважень, які зробив Президент, але у результаті зміни виходили за межі пропозицій або неточно відповідали їм [3, с. 170].

Актуальною є і проблема кодифікації документа. Її суть полягає у тому, що частково чинними залишаються Закон України “Про Державний реєстр виборців” та Закон України “Про Центральну виборчу комісію”. Законодавці пояснили це тим, що положення щодо державного реєстру виборців та ЦВК виходять за межі регулювання Кодексу. На думку дослідниці, доцільний комплексніший підхід до уніфікації документів [3, с. 169–171]. Прийняття Виборчого кодексу є важливим кроком, але процес кодифікації та сам його текст свідчать про актуальність проблем, характерних для конституційного процесу в Україні загалом.

Одним із ключових факторів впливу на перебіг конституційного процесу в Україні є чинник євроінтеграції. Досягнення цілей Угоди про Асоціацію передбачає, серед інших, конституційні перетворення, які стосуються різних сфер суспільного життя. Водночас доволі сумнівна ефективність цього фактора як каталізатора конституційного процесу. Основними проблемами є непослідовність здійснення реформ відповідно до Плану дій, а також вибірковість їх реалізації. Перевага надається реформам, які не потребують складного процесу імплементації, є популістськими або не спрямовані на вирішення проблем у соціальній сфері. Ця специфіка також дає змогу звітувати про виконання реформ, які, фактично, існують лише на папері та не імplementовані.

З іншого боку, чинник євроінтеграції підвищує актуальність реформ, які необхідні для досягнення цілей Угоди про Асоціацію, для державних органів. Це зумовлено моніторингом цих реформ із боку ЄС і європейських організацій та інтересом громадськості й експертів, оскільки європейське питання є одним із ключових у суспільстві, а також відповідає зовнішньополітичному вектору України. Тому реформи, які пов'язані із конституційними змінами та євроінтеграцією, мають вищий пріоритет у процесі конституційних перетворень [4; 6].

Однією з таких змін стало скасування адвокатської монополії, яка була серед ключових у питанні виконання Угоди. Реформу позитивно оцінили у Європі та українському політичному середовищі. Однак деякі експерти висловили припущення про те, що скасування було надто радикальним кроком, який доцільніше було б здійснювати поступово. Ще однією гучною зміною стало скасування депутатської недоторканності, що окремо є радше популістичним кроком, але потенційно може стати основою для формування системи контролю діяльності депутатів виборцями [7].

З кінця жовтня 2020 р. доволі актуальним стало питання реформування Конституційного суду України, яке часто називають “конституційною кризою”. Підставою для цього стало визнання неконституційними низки положень Закону України “Про запобігання корупції” і ст. 366-1 Кримінального кодексу. Наслідком цих дій стало скасування низки заходів протидії корупції. Подія викликала широкий супротив на різних рівнях в українському суспільстві та за кордоном. Венеційська комісія Ради Європи опублікувала з цього приводу два висновки, відповідно до яких вважає, що дії КСУ свідчать про перевищення повноважень органу. Організація вбачає основною причиною кризи неефективний процес відбору суддів та надто широкі повноваження КСУ. Окрім того, висновки містять рекомендації стосовно реформування Конституційного суду, серед яких: звуження повноважень органу до специфічних питань, які містяться у запитах на його адресу; зобов'язання чіткого аргументування рішень; встановлення можливості повернути справу на повторний розгляд КСУ у разі встановлення кримінальної відповідальності судді; створення органів, уповноважених на відбір суддів до Конституційного суду із залученням міжнародних експертів; тощо [9].

Відповідно до заяви Президента України криза може мати певні негативні та катастрофічні наслідки для держави у внутрішньо- та зовнішньополітичному вимірах. Глава держави поставив вимогу відновлення добросовісності конституційного судочинства на законодавчому рівні [8].

Висновки. Сучасний етап процесу конституційних перетворень в Україні є підстави назвати нестабільним. Період 2019–2020 рр. характеризується складністю процесу в різних сферах, спричинену низкою традиційних та нових проблем.

Насамперед у цьому питанні варто звернути увагу на намагання державних органів здійснювати активні зміни, про що свідчить перебіг виборчої реформи та реформи децентралізації. Разом з тим проблеми низької якості законодавчої техніки, кодифікації, імплементації тощо породжують низку нових викликів, які потребують вирішення. Порівняно ефективним агентом впливу на конституційний процес в Україні варто визнати чинник євроінтеграції. Проте особливості українського державного управління частково нівелюють дію цього фактора.

Серйозним викликом для конституційного процесу стала криза, яка розпочалась з кінця жовтня 2020 р. через рішення Конституційного суду України. Ймовірно, що саме ця криза стане каталізатором нових ефективних перетворень, які частково або повністю усунуть агентів, що перешкоджають результативним реформам.

Однак актуальними на сучасному етапі залишаються й інші проблеми, породжені насамперед низьким рівнем професійності українських законодавців та політиків, популізмом, корупційними механізмами та особистими інтересами членів політикуму. Отже, виклики конституційного процесу породжені спектром ширших питань загальнодержавного значення і залежать від їх вирішення, яке є глибшим і складнішим, аніж конституційна криза.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Реанімаційний пакет реформ. (2020). *Галузевий бриф “Конституційна реформа”*. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/Const.pdf>
2. Ковтун І. (2020). До питання про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). *Правові засади організації та здійснення публічної влади*. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. С. 166–168.
3. Когут О. (2020). До питання про Виборчий кодекс України. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. С. 169–172.
4. Офіційне інтернет-представництво През. (2020). *На засіданні РНБО Президент України дав доручення невідкладно зареєструвати у Верховній Раді законопроект, у якому передбачається відновлення доброчесності судочинства у Конституційному Суді*. URL: <https://www.president.gov.ua/news/na-zasidanni-rnbo-prezident-ukrayini-dav-doruchennya-nevidkl-64897>
5. Євроінтеграційний портал (2017). *План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони*. URL: <http://eu-ua.org/plan-zakhodiv-z-vykonannia-uhody>
6. Пульс Угоди (2020). URL: <https://pulse.eu-ua.org>
7. Пухтинський М. О. (2019). Стан та перспективи трансформації конституційно-правового регулювання врядування в Україні. *Вісник ДонНУ імені Василя Стуса, Сер.: Політичні науки*. С. 10–19.
8. Офіційне інтернет-представництво Президента України (2019). *Указ Президента України № 584/2019*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5842019-28949>
9. Venice Commission (2020). *Documents by opinions and studies*. Council of Europe. URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/>

REFERENCES

1. Reanimatsiynyi paket reform. (2020). Haluzevyi bryf “Konstytutsiina reforma” [Sectoral Brief “Constitutional reform”]. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/Const.pdf>
2. Kovtun I. (2020). *Do pytannia pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady)* [On the issue of amending to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power)]. Pravovi zasady orhanizatsii ta zdiisnennia publichnoi vlady. Khmelnytskyi: Khmelnytskyi universytet upravlinnia ta prava imeni Leonida Yuzkova. P. 166–168.
3. Kohut O. (2020). *Do pytannia pro Vyborchyi kodeks Ukrainy. Pravovi zasady orhanizatsii ta zdiisnennia publichnoi vlady* [On the issue of the Electoral Code of Ukraine]. Khmelnytskyi: Khmelnytskyi universytet upravlinnia ta prava imeni Leonida Yuzkova. P. 169–172.
4. Ofitsiine internet-predstavnytstvo Prez (2020). Na zasidanni RNBO Prezydent Ukrainy dav doruchennia nevidkladno zareiestruvaty u Verkhovni Radi zakonoproekt, u yakomu peredbachaietsia vidnovlennia dobrochesnosti sudochynstva u Konstytutsiinomu Sudi [At a meeting of the National Security and Defense Council, the president of Ukraine instructed to immediately register in the Verkhovna Rada a draft law that provides for the restoration of the integrity of judicial proceedings in the Constitutional Court]. URL: <https://www.president.gov.ua/news/na-zasidanni-rnbo-prezident-ukrayini-dav-doruchennya-nevidkl-64897>
5. Yevrointehratsiynyi portal (2017). Plan zakhodiv z vykonannia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyimi derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony [Action Plan for the implementation of the association agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand]. URL: <http://eu-ua.org/plan-zakhodiv-z-vykonannia-uhody>
6. Puls Uhody [Pulse Of The Deal] (2020). URL: <https://pulse.eu-ua.org>
7. Pukhtynskiy M. O. (2019). *Stan ta perspektyvy transformatsii konstytutsiino-pravovoho rehuliuвання vriaduvannya v Ukraini* [State and prospects of transformation of constitutional and legal regulation of government in Ukraine]. Visnyk DonNU imeni Vasylia Stusa, Ser.: Politychni nauky. p. 10–19.
8. Ofitsiine internet-predstavnytstvo Prezydenta Ukrainy (2019). Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 584/2019 [decree of the president of Ukraine No. 584/2019]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5842019-289499>
9. Venice Commission (2020). *Documents by opinions and studies*. Council of Europe. URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/>

Дата надходження: 13.04.2021 р.

CURRENT STAGE OF CONSTITUTIONAL TRANSFORMATION IN UKRAINE

The article examines the current stage of constitutional transformations in Ukraine, its problems and features. The main challenges and factors influencing the reform process have been identified.

Problematic issues that remained outside the process of transformation in the period from the early 2000s to September 2019, but require changes at the level of the Basic Law, have been identified. Among them, the main ones are identified, which relate to ensuring the rights and freedoms of citizens, decentralization and the system of distribution of powers of public authorities.

The problems characteristic of the constitutional process as a whole are analyzed, namely: the influence of populism, inconsistency of reform, low quality of legislative equipment, etc. The activity of advisory bodies at the institute of the President of Ukraine, which aim to increase the efficiency of constitutional transformations, is assessed.

The course and process of decentralization reform implementation have been studied. The key problems and their nature are identified. It is emphasized that some provisions of normative acts related to the reform do not comply with the Constitution of Ukraine. The remarks of experts on the expediency of replacing the principle of combining centralization and decentralization with the principle of decentralization in the list of principles of territorial organization of Ukraine are analyzed. The consequences of the introduction of the Electoral Code of Ukraine are assessed. The process of document approval and amendments is analyzed. Problems with document codification have been identified.

The influence of the factor of European integration of Ukraine on the course of the constitutional process is investigated. The nature of this factor, its advantages and disadvantages in the context of increasing the effectiveness of constitutional reform are studied.

The essence of the constitutional crisis of the end of 2020 is analyzed. Its causes and potential consequences have been clarified. Possible ways to solve the crisis are analyzed on the basis of the recommendations of the Venice Commission of the Council of Europe.

Key words: constitutional process; constitutional reform; decentralization; Electoral Code; Constitutional Court of Ukraine; Constitution of Ukraine.