

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА
ЛІГА СТУДЕНТІВ АСОЦІАЦІЇ ПРАВНИКІВ УКРАЇНИ

**РЕФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ**

МАТЕРІАЛИ

Міжнародної науково-практичної конференції
(Суми, 18–19 травня 2017 року)

Частина 1



Суми
Сумський державний університет
2017

КОНСТИТУЦІЯ ЯК ВТІЛЕННЯ НОРМАТИВНО-РЕГУЛЯТИВНОГО РІВНЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ: ОСНОВНІ ЕТАПИ РЕФОРМУВАННЯ

Сухонос В. В.

*д.ю.н., професор, завідувач кафедри КПТДП ННІ права
Сумського державного університету*

Елементи правової системи можна розташувати на п'яти рівнях: суб'єктному, інтелектуально-психологічному, нормативно-регулятивному, організаційному та соціальному. При цьому, нормативно-регулятивний рівень дозволяє дійти висновку про те, що визначальними чинниками, які створюють систему, є норми права, оскільки вони об'єднують уявлення людей про справедливість і несправедливість, про важливість стимулювання розвитку тих чи інших суспільних відносин [1, с. 413–414]. Правові норми, які визначають коло первинних суб'єктів права та їх правовий статус утворюють конституційне право [2, с. 3], основним джерелом якого є Конституція України.

Реформування ж Конституції є звичайною світовою практикою, яка дозволяє ефективно враховувати зміни у суспільному житті, зовнішні та внутрішні чинники, що впливають не лише на якість організації держави і суспільства, а й на безпеку та добробут громадян.

В енциклопедичних виданнях «реформа» означає перетворення, зміни, перевлаштування певних сфер суспільного життя. Проте таке визначення не вказує на головну ознаку будь-якої реформи – на її суб'єкта. Саме тому доктор юридичних наук О. Ющик, звернувши увагу на цю обставину, дав наступне визначення реформи: «...це зміна державою окремих інститутів та умов життєдіяльності суспільства внаслідок боротьби заінтересованих у таких змінах соціальних сил з пануючими політичними силами, що утримують владу, при збереженні в процесі цих змін соціально-економічних і політичних основ даної влади» [3, с. 7].

Проте таке визначення фактично ігнорує ситуацію, коли держава сама генерує необхідні зміни. Саме тому поняття реформи слід дещо розширити як зміну державою окремих інститутів та умов життєдіяльності суспільства при збереженні в процесі цих змін її соціально-економічних та політичних основ.

Говорячи про види реформ, О. Ющик зауважував наступне: «Реформи судову, конституційну, адміністративну, воєнну, слідчого апарату, представницької влади об'єднує функціональна спрямованість реформування державних інститутів, що охоплює як зміни на рівні загальних функцій держави – законодавчої, адміністративної, правоохоронної, так і зміни, що обмежені більш конкретним рівнем функцій стосовно якоїсь із цих останніх» [3, с. 72–73].

Виходячи з цього, питання про конституційну реформу неможливо вирішити без усвідомлення самої категорії «конституційне право».

Свого часу проф. В. Федоренко визначив конституційне право України як провідну галузь національного права, норми якої «визначають і гарантують конституційний статус людини, її права та свободи, а також статус суб'єктів публічної влади в Україні, політичні й інші найважливіші суспільні відносини в економічній, соціальній, культурній (духовній), екологічній і інших сферах життя й діяльності суспільства і держави» [4, с. 12].

Виходячи з усього вищенаведеного, конституційну реформу на сучасному етапі можна визначити як *зміну державою окремих інститутів публічної влади та/або конституційних засад життєдіяльності суспільства при збереженні в процесі цих змін державного і суспільного ладу країни, прав і свобод людини і громадянина в різних сферах життя.*

Перший етап конституційної реформи розпочався у зв'язку із розпадом СРСР та становленням України як незалежної самостійної суверенної держави. Цей період історії Конституції України є найбільш складним і суперечливим. *Другий* період розпочинається після прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. Його характерною ознакою стала реалізація положень Конституції через новостворені правові акти (закони та підзаконні акти) та систему органів державної влади та місцевого самоврядування, передбачену Основним Законом. Тобто упродовж 1996–2006 років загалом були сформовані нормативні та організаційно-правові механізми реалізації Конституції України.

Сучасний, *третій* етап конституційної реформи формально розпочався 5 березня 2003 р., коли Президент України Л. Кучма звернувся до українського народу з пропозицією реформувати політичну систему, адже на момент вказаного звернення «президентсько-парламентська система відіграла дуже важливу історичну роль, – особливо в перші роки державності, – забезпечуючи стабільність і суспільства, і держави. Але сьогодні... ситуація в економіці – стабільна, почалося поступове економічне зростання... Тепер слід іти далі... Маємо перейти до політичної системи, що відповідає найбільш поширеній у демократичних країнах Європи парламентсько-президентській моделі» [5, с. 4].

8 грудня 2004 року Верховна Рада України ухвалила Закон № 2222 «Про внесення змін до Конституції України», який набув чинності 1 січня 2006 року.

Проте, 30 вересня 2010 р. дія Конституції України в редакції 1996 р. була відновлена шляхом прийняття рішення Конституційного суду України у справі про дотримання процедури внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 р.

4 лютого 2011 р. набрав чинності прийнятий 1 лютого того ж року Закон України № 2952-VI «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

21 лютого 2011 р. рішенням Президента України було створено Науково-експертну групу під головуванням першого Президента України Л. Кравчука, що має «напрацювати пропозиції щодо механізму створення і діяльності Конституційної Асамблеї, а також проаналізувати концепції реформування Конституції України» [6, с. 195–196].

6 жовтня 2013 р. набрав чинності прийнятий 19 вересня 2013 р. Закон України № 586-VII «Про внесення змін до статті 98 Конституції України». Зміни торкнулися лише ст. 98 Основного Закону, які розширили повноваження Рахункової палати. Відтепер саме вона стала здійснювати контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (раніше вона здійснювала лише контроль за використанням). Зміни мали на меті забезпечити повноцінний контроль за виконанням Державного бюджету України.

У грудні 2013 р. голова Конституційної асамблеї Л. Кравчук заявив, що підготовка концепції змін до Конституції завершена. Згідно неї, майбутня редакція Конституції України повинна була складатися з преамбули та чотирнадцяти розділів: Розділ I «Засади конституційного ладу»; розділ II «Основні права і свободи»; розділ III «Народне волевиявлення»; розділ IV «Верховна Рада України»; розділ V «Президент України»; розділ VI «Кабінет Міністрів України. Центральні та місцеві органи виконавчої влади»; розділ VII «Суди і правосуддя»; розділ VIII «Прокуратура»; розділ IX «Адміністративно-територіальний устрій»; розділ X «Автономна Республіка Крим»; розділ XI «Місьцеве самоврядування»; розділ XII «Конституційний Суд України»; розділ XIII «Внесення змін до Конституції України»; розділ XIV «Прикінцеві положення» [7].

Утім, відмова Президента України підписати угоду про асоціацію з ЄС, призвела до гострої політичної кризи, яка врешті-решт завершилась громадським протистоянням з численними жертвами.

Саме тому на початку 2014 р., на фоні безпрецедентної кризи владної вертикалі, в політичному просторі України активізувалися пропозиції «повернутися до Конституції 2004 року». Під цим мається на увазі обрання парламенту за пропорційною системою та позбавлення скомпрометованого насиллям Президента Януковича значної частини «сильних» повноважень.

29 січня 2014 р. депутат від Партії регіонів В. Писаренко зареєстрував проект Постанови ВР про утворення Тимчасової спеціальної комісії із питань підготовки та

узгодження законопроекту про внесення змін до Конституції України на чолі з народним депутатом від партії «Батьківщина» Р. Князевичем.

21 лютого 2014 р. Верховна Рада на революційній хвилі конституційною більшістю в 386 голосів прийняла за основу та в цілому без рішення профільного Комітету проект Закону про відновлення дії окремих положень Конституції України (№ 4163). Це означало, що Верховна Рада повернула в дію Конституцію 2004 року.

Законом, зокрема, передбачено, що Верховна Рада України може формувати коаліцію депутатських фракцій, яка формуватимуться як фракціями, так і окремими народними депутатами. Повноваження Верховної Ради України нинішнього скликання триватимуть до жовтня 2017 року.

Ці зміни були внесені на підставі окремої угоди між політиками в обхід розділу XIII Основного Закону.

Наступного дня, враховуючи, що Закон про відновлення дії окремих положень Конституції України не підписаний Президентом, Парламент пішов ще далі, ухваливши Постанову № 750-VII «про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII».

Ініційована 29 січня Тимчасова спеціальна комісія з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України була утворена Верховною Радою 4 березня. Склад комісії Князевича є політичним, а не професійним: всього 15 народних депутатів від різних фракцій. У квітні Комісія двічі доповідала Верховній Раді. Водночас, Конституційна асамблея на чолі з Л. Кравчуком формально не була ліквідована. І хоча вона передала свої напрацювання комісії Князевича, проте її численні експерти з питань конституційного права не були залучені до роботи останньої. Більше того, надісланий до Венеціанської комісії проект існує лише у вигляді таблиці. До того ж достеменно невідомо, чи були враховані побажання чинного Президента України П. Порошенка при розробці нової редакції Конституції. Якщо ж ні, то у світлі конституційного процесу в Україні було б доречно надолужити цю прогалину і обов'язково врахувати його думки.

Протягом березня-квітня – в умовах збройної агресії Росії, окупації нею території Криму і загрози подальшої окупації південно-східних регіонів, Російська Федерація чинила на Україну безпрецедентний відкритий тиск з метою втручання в її конституційні перетворення. Так, вимогами російського МЗС були федералізація, надання російській мові статусу другої державної та розширення прав національних меншин.

На тлі сепаратистських заворушень у східних областях України в квітні актуалізувалося питання розширення прав місцевого самоврядування. Відповідний проект конституційних змін почав розроблятися. Він повинен, перш за все, надати значні повноваження регіонам України в соціально-економічній та духовно-культурній сферах. Цей процес отримав назву децентралізації влади.

Таким чином, сучасний період конституційної реформи знає два етапи:

- 1) Інституціональний (2004 – 2014 рр.), протягом якого трансформувалися основні владні інститути: парламент, президент і уряд.
- 2) Територіальний (з 2014 р.), протягом якого планується змінити територіальну організацію держави, давши значні прерогативи регіонам та місцевому самоврядуванню.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сухонос В. В. Теорія держави і права : підручник / Володимир Вікторович Сухонос. – Суми : Університетська книга, 2013. – 544 с.
2. Лук'янець Д. Про структуру системи права / Дмитро Лук'янець // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 3-6.
3. Ющик О. І. Правова реформа: загальні поняття, проблеми здійснення в Україні / Ющик О. І. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. – 191 с.
4. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Л. Федоренка. – [4-е вид., перероб. і доопр.]. – К. : Видавництво Ліра-К, 2012. – 576 с.
5. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» : На всенародне обговорення. – К. : Преса України, 2003. – 80 с. – («Закони України»).
6. Сухонос В. В. Конституційна реформа в Україні : лекція професора В. Сухоноса на допомогу молодим викладачам / Володимир Вікторович Сухонос // Право України. – 2014. – № 7. – С. 186-197.
7. Концепція внесення змін до Конституції України. Проект [Електронний ресурс] // Конституційна Асамблея. Новини. – 2014. – 28 січня. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/news/id/dlja-shirokogo-gromadskogo-obgovorennja-proekt-koncepciji-vnesennja-zmin-do-konstituciji-ukrajini-792/>