

## Конституційне та муніципальне право

УДК 342(477)

Наталія Агафонова \*

## ДО ПИТАННЯ ПРО СУТНІСТЬ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню сутності та основних характеристик конституційної реформи в Україні. Проаналізовано основні підходи до визначення поняття конституційної реформи. Розглядається зміст дефініцій «конституційна модернізація», «конституційна революція». Поняття конституційної реформи досліджується під кутом зору таких категорій конституційного права, як форма конституції, система конституції, структура конституції.

Ключові слова: Конституція України, форма конституції, конституційна реформа, конституційна модернізація, конституційний процес.

**Агафонова Н. В. К вопросу о сущности конституционной реформы в Украине.**

Статья посвящена исследованию сущности и основных характеристик конституционной реформы в Украине. Проанализированы основные подходы к определению понятия конституционной реформы. Рассматривается содержание дефиниций «конституционная модернизация», «конституционная революция». Понятие конституционной реформы исследуется под углом зрения таких категорий конституционного права, как форма конституции, система конституции, структура конституции.

Ключевые слова: Конституция Украины, форма конституции, конституционная реформа, конституционная модернизация, конституционный процесс.

**Agafonova N. V. On the essence of constitutional reform in Ukraine.**

The article investigates the essence and main characteristics of constitutional reform in Ukraine. The main approaches to the definition of the constitutional reform was analyzed. It was considered the content of the definitions of «constitutional modernization» and «constitutional revolution». The concept of constitutional reform is studied from the perspective of the following categories of constitutional law as form of constitution, constitution system, and constitution structure.

Keywords: Constitution of Ukraine, form of the constitution, constitutional reform, constitutional modernization, constitutional process.

Проблема конституційної реформи закономірно постала в Україні з набуттям незалежності у 1991 р. у зв'язку з необхідністю реорганізації системи державної влади. Та навіть з прийняттям Конституції України у 1996 р. стала очевидною необхідність проведення подальшої конституційної реформи, що знайшло своє відображення у постанові Верховної Ради України від 20.02.1997 р., у якій в плані законодавчих робіт на 1997 р. передбачалася, зокрема, розробка проекту закону про внесення змін до Конституції України. Необхідність внесення змін до Конституції України на той час обґрунтовувалася наявністю суперечностей і прогалин у низці конституційних положень та потребою привести у відповідність із загальними засадами окремі положення Основного Закону України. Подальший розвиток державності в Україні, що супроводжувався економічною і політичною кризою та чередою «прийняття-скасування» змін до Основного Закону України став переконливим свідченням того, що конституційна реформа не може бути забаганкою окремих політичних сил. Вона викликана потребами процесів, що відбуваються в українському суспільстві та необхідністю усунення конфліктогенних чинників у змісті Основного Закону держави.

Успішність реалізації конституційної реформи неможлива без створення відповідної теоретико-методологічної основи конституційних перетворень. У цьому плані важлива роль належить науці конституційного права, одним з найактуальніших завдань якої на даний час є теоретико-методологічне забезпечення сучасних конституційних процесів в Україні.

Зважаючи на потреби розбудови державності, у сучасній науці конституційного права України формується самостійний науковий напрям досліджень інституту конституційної (конституційно-правової) реформи [1, с. 21]. В останні роки проблематика конституційної

реформи стала об'єктом уваги вчених, зокрема, Ю. О. Волошина, С. П. Головатого, А. Р. Крусян, М. П. Орзіха, М. О. Пухтинського, П. А. Рудика, І. А. Тимченка, А. О. Селіванова, О. В. Скрипнюка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, О. І. Ющика та ін.

Разом з тим ключове питання конституційного розвитку: «А що таке, власне, конституційна реформа?» не знайшло однозначної відповіді у науковій юридичній літературі.

Метою цієї статті є з'ясування сутності феномена конституційної реформи та характеристика його основних ознак в Україні.

Попередньо зазначимо, що сутність – це те істотне, визначальне в предметі, без чого неможливе його розуміння. Сутність – це, власне, ідея предмета (явища), його призначення, ключова функція, що пізнається на рівні теоретичного осмислення. Сутність предмета знаходить вираження у його визначенні.

У конституційному праві України немає офіційно закріпленої дефініції конституційної реформи. Таке поняття не може бути закріплене у Конституції України, оскільки це суперечило б вимогам (принципам) конституційної стабільності і правової визначеності. Конституція України регламентує порядок внесення змін, по суті визначає основні процедури конституційної реформи (Розділ XIII). Внесення змін до конституції це лише один, хоча й дуже важливий, аспект феномена конституційної реформи.

У науковій юридичній літературі склалася низка підходів до розуміння конституційної реформи, що пов'язано з різною юридичною оцінкою конституційних перетворень в Україні, різними методологічними підходами досліджень означеної проблематики.

У довідковій літературі з конституційного права конституційну реформу пов'язують із зміною конституції або її основних положень [2, с. 200-201]. Це безпосередній прояв конституційної реформи. Та зміст конституційної реформи не можна зводити лише до проблем оновлення конституції як нормативно-правового акта чи її окремих положень.

Переважає більшість дослідників акцентують увагу на політичному та правовому аспектах конституційного розвитку та змісті його окремих напрямків. А. Р. Крусян характеризує конституційну реформу в Україні як «політико-правовий процес поетапного перетворення конституційного законодавства (зі зміною тексту Конституції), розвитку конституційних правовідносин та конституційної правосвідомості, створення системи забезпечення (охорони) конституційного правопорядку з метою формування сучасного українського конституціоналізму» [3, с. 7]. Таке визначення конституційної реформи заслуговує на увагу. У ньому акцент робиться на динаміці конституційної реформи та її спрямованості на формування конституціоналізму, що є однією з загальних цілей оновлення конституції для держави, яка прагне стати демократичною. Нормативно-правовою основою конституціоналізму є конституція, що закріплює демократичні засади розвитку суспільства і держави. Разом з тим, реалізація політичного режиму, що відповідає конституційному ідеалу демократичної, правової держави, перш за все, вимагає виконання відповідних конституційних приписів.

Ю. О. Волошин пропонує широке тлумачення конституційно-правової реформи як найважливішого державно-правового явища, що являє собою сукупність правових, організаційних і політичних заходів, які проводяться з метою якісної зміни чинного або прийняття нового основного закону держави і на його основі поступового оновлення всього законодавства в державі і самої держави [1, с. 7]. Подібної точки зору дотримується Л. В. Бутько [4, с. 60]. У цьому визначенні увага концентрується на організаційній складовій конституційної реформи. Безумовно, конституційна реформа як складне, багатоаспектне та системне явище є комплексом заходів, ціль яких – оновлення змісту конституційного регулювання суспільних відносин. Разом з тим, оновлення основного закону, всього законодавства і самої держави має бути підпорядковане забезпеченню інтересів суспільства, меті розвитку суспільства і держави.

В. В. Кіреєв, акцентуючи увагу на соціально-економічних, організаційних, правових і духовних передумовах, характеризує конституційну реформу як політико-правовий процес повних або часткових змін конституції, що тягне відповідні його змісту зміни поточного законодавства і конституціоналізму [5]. Будь-який політико-правовий процес має свої передумови, а їх пізнання має важливе значення для аналізу умов розгортання відповідного процесу та прогнозування

його реалізації. Разом з тим, пізнання сутності конституційної реформи вимагає з'ясування її функціональних характеристик та врахування телеологічного аспекту.

Залежно від змісту, обсягу і динаміки конституційного розвитку поряд з конституційною реформою у науковій літературі існує низка інших найменувань конституційних трансформацій. Як-то: конституційна модернізація, конституційна модифікація, конституційна революція.

На відміну від реформування, як зазначає А. Р. Крусян, конституційна модернізація не передбачає кардинальних змін конституційного ладу держави і суспільства. «Модернізація спрямована на удосконалення інституціональних складових конституційного ладу та конституціоналізму. Насамперед таке удосконалення має нормативно-правовий характер, тобто це удосконалення конституційного законодавства, оновлення (модернізація) конституції з метою еволюційного розвитку держави і суспільства» [3, с. 6].

Сьогоднішній етап конституційної реформи в Україні, пов'язаний з децентралізацією державної влади та розвитком місцевого самоврядування фахівці підкреслено називають модернізацією Конституції. Та вже сьогодні політики анонсують наступний етап, пов'язаний з реформуванням конституційно-правових засад судової системи. У ході таких суттєвих конституційних новацій, думається, мають зазнати змін не лише інституціональні складові, а й конституційний лад в цілому, що пов'язано з новим форматом взаємовідносин держави і суспільства.

Як різновид конституційної реформи у науковій літературі розглядається конституційна революція [7]. Термін «революція» – означає переворот у якій-небудь галузі, що приводить до докорінного перетворення, удосконалення чого-небудь; докорінний переворот у житті суспільства, який приводить до ліквідації віджилого суспільного ладу і утвердження нового прогресивного [8, с. 1206]. Відмінність реформи і революції полягає у динаміці і наслідках подій. Вважається, що для останніх характерна швидкоплинність і руйнівні зміни для певної системи [9, с. 303]. Політичній науці відомий і такий соціально-політичний феномен як «революція зверху», що тлумачиться як найбільш радикальний тип реформ, який характеризується на межі двох загально соціологічних понять: революції і реформи [10]. З позицій конституційного права сам термін «конституційна революція» виглядає надто суперечливим. У науковій юридичній літературі цей термін використовується для характеристик конституційних реформ, пов'язаних зі зміною соціально-політичних орієнтирів суспільства, що супроводжуються прийняттям нових конституційних актів.

Загалом, на нашу думку, «модернізація» чи «реформа», або й навіть «конституційна революція» – це швидше спір про терміни, аніж про суть конституційного явища. Проте таке термінологічне багатоманіття феномену конституційної реформи є ще одним аргументом на користь актуальності досліджень означеної проблематики.

З'ясування сутності конституційної реформи доцільно розпочати з тлумачення терміна «реформа». Слово «реформа» походить з франц. *réforme* – перетворення, з лат. *reformare* – перетворювати. Префікс «*re*» має значення – «назад, знову» та «*formare*» – формувати, утворювати, від «*forma*» «форма, вид». Семантичний аналіз терміна «реформа» дозволяє тлумачити його, як: перетворення, удосконалення форми.

Як філософська категорія «форма» пов'язана з поняттям змісту. Якщо під змістом розуміти сукупність всіх елементів, їх зв'язків, ознак системи, то «форма» – характеризує організацію, упорядкованість змісту. Не може бути змісту без форми, так само, як не існує беззмістовної форми. Філософський закон співвідношення змісту і форми полягає у тому, що зміст визначає форму, а форма справляє вплив на розвиток змісту. Якщо форма відповідає змісту, то об'єкт успішно функціонує і розвивається, а застаріла форма гальмує розвиток змісту. Екстраполюючи ці поняття в площину конституційного права і безпосередньо конституції, можемо стверджувати, що буквально, конституційна реформа – це перетворення форми конституції.

Подальше з'ясування суті конституційної реформи вимагає брати до уваги поняття конституції і форми конституції.

В науковій юридичній літературі існує багато визначень Конституції України. Переважна більшість дослідників Конституції відзначають вищу юридичну силу Основного Закону, втілення і юридичне закріплення у ньому політичної волі та юридичних інтересів Українського

народу і держави, його спрямованість на регулювання найважливіших суспільних відносин: основ конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина; безпосередньої демократії, організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, територіального устрою держави [11, с. 58-59; 12, с. 4; 13, с. 56] тощо.

В теорії конституційного права під формою конституції найчастіше розуміється спосіб організації та упорядкування нормативного матеріалу, який містить кожна окрема конституція. У формі конституції виділяють зовнішню і внутрішню сторони, тобто систему і структуру [13, с. 394]. Систему Конституції України окрім, власне, Конституції, формують конституційно-правові акти вищої юридичної сили, які регулюють найважливіші суспільні відносини політичного характеру. Структура Конституції України є внутрішньою побудовою єдиного цілісного нормативно-правового акта найвищої юридичної сили. О. В. Скрипнюк слушно звертає увагу на існуючу в Україні та в зарубіжних країнах проблему системи конституції – проблему узгодження змісту і форми конституційних актів, що є елементами системи Конституції [11, с. 65]. В такому контексті конституційну реформу можна розглядати як спосіб вирішення суперечностей між змістом і формою основного закону.

Разом з тим, необхідно брати до уваги, що конституція як основний закон, як закон законів, окрім, власне, юридичної сутності має соціально-політичну сутність. Вважається, що соціально-політична сутність конституції фіксує співвідношення політичних сил у суспільстві. Саме тому конституцію часто тлумачать як суспільний договір, в якому узгоджені політичні інтереси різних соціальних груп, спільностей суспільства. Як результат політичного консенсусу конституція забезпечує єдність і верховенство державної влади і розвиток суспільства допоки не виникає необхідність зміни умов цього договору. Така необхідність може бути зумовлена об'єктивними обставинами розвитку суспільства або ж виникати внаслідок порушення політичного консенсусу. В подібних випадках конституційна реформа стає головним способом вирішення суперечностей між потребами розвитку суспільства й удосконалення його державної організації та рамками власне суспільного договору – конституції. Викладене дає підстави для висновку, що сутність конституційної реформи, її головне призначення, ключова функція полягають у вирішенні (знятті) суперечностей між потребами розвитку суспільства та можливостями, заданими в рамках основного закону держави.

Різні країни на різних етапах розвитку їх державності мали свої причини конституційних реформ. Відповідно, кожна конституційна реформа, що історично існувала, відрізняється своєрідністю. Але у всіх конституційних реформах, як слушно зазначає Ю. О. Волошин, є загальні ознаки та якості, які комплексно проявляють даний феномен, його сутність і значення [1, с. 30]. З урахуванням таких загальних якостей, розглянемо ознаки конституційної реформи в Україні.

Соціальна сутність конституційної реформи зумовлена потребами розвитку суспільства. Як політична по своїй природі, конституційна реформа завжди пов'язана з владовідносинами, вона спрямована на їх удосконалення та реалізується на основі владного рішення. У цьому зв'язку слушним є твердження О. І. Ющика, що правова реформа (якою не може не бути конституційна реформа) «завжди є особливим управлінським рішенням, розпочинається верховною державною владою, має передумовою об'єктивну зміну умов функціонування державного апарату і викликане нею порушення єдності державної влади, котре змушує верховну владу до відношення такої єдності, породжуючи її заінтересованість у зміні наявного режиму, прагнення цієї влади до встановлення іншого режиму законності, що реалізується в перетворюючій діяльності державного апарату, який виконує зазначене владне рішення» [14, с. 452-453]. Цей висновок підтверджується практикою конституційних реформ в Україні, коли зі зміною президентів відбувалася зміна курсу країни і зміна системи влади, що потребувало змін і доповнень до Конституції України.

Безпосереднім проявом конституційної реформи є зміна конституції або основних її положень та на цій основі оновлення чинного, в першу чергу, конституційного законодавства. Таке перетворення законодавства відбувається в певних часових межах та характеризується послідовною зміною станів, етапів, стадій. Тобто, конституційна реформа безпосередньо пов'язана з конституційним процесом, в якому вона, власне, реалізується.

Проте, зауважимо, що конституційна реформа не повинна мати перманентного (постійного) характеру. Постійність реформ є свідченням відсутності консенсусу в суспільстві щодо змісту реформ та відсутності їх результативності.

Необхідність конституційної реформи і сам її перебіг пов'язані з певним станом розвитку суспільства і держави, що має назву перехідного періоду. В юридичній літературі зазначається про перехідний характер конституційного ладу України [11, с. 154]. У соціальному плані перехідний період пов'язаний з процесами формування консенсусу у суспільстві, невизначеністю змісту і напрямків конституційної реформи та набуттям легітимності конституційних новацій. Правовий (юридичний) аспект перехідного періоду пов'язаний з необхідністю реалізації оновлених конституційних положень у конституційне законодавство та забезпечення їх виконання (створення відповідних механізмів). З часу прийняття Конституції України у науковій юридичній літературі неодноразово зазначалося про необхідність прийняття низки законів, що прямо впливають з положень Основного Закону держави. У Верховній Раді України розглядалися численні законопроекти на виконання Конституції України. Та незважаючи на майже двадцятирічний термін дії чинної Конституції України, низка законів, що з неї впливають досі відсутні. Про перехідний період держави і суспільства свідчить велика кількість змін та доповнень до законів України. Так, за 15-річний період чинності Конституції України 1996 року з понад 2000 прийнятих законів, понад дві третини були закони про внесення змін та доповнень до чинних законів [15, с. 188].

Реформа – поняття функціональне. Про реформу, особливо, конституційну можна вести мову тільки в тому випадку, якщо вона в самій собі містить дієвий механізм перетворень [16, с. 92]. Це передбачає необхідність створення інституційного інструментарію, що забезпечить реалізацію відповідних реформ і на цій основі розвиток суспільних відносин та нормальне функціонування суспільства.

Необхідною ознакою конституційної реформи слід вважати її легітимність, що прямо впливає з вимоги легітимності самої конституції. Легітимність означає визнання конституційних реформ суспільством, більшістю його членів, що є основною демократичної влади, правової системи, політики та джерелом авторитету держави у міжнародному співтоваристві.

Демократизм як принцип сучасного конституціоналізму – невід'ємна ознака конституційної реформи. Це впливає з принципу народного суверенітету, що знаходить розвиток у нормах чинної Конституції України, які визначають народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі та закріплюють його виключне право визначати і змінювати конституційний лад. Демократизм як необхідна, невід'ємна ознака конституційної реформи зумовлює як безальтернативність демократичного змісту конституційних перетворень, так і демократичний характер самих цих перетворень – конституційного процесу.

Ми розглянули лише основні ознаки конституційної реформи. Конституційна реформа – це складне та багатоаспектне суспільно-політичне і правове явище. Її головне призначення, ключова функція полягає у вирішенні (знятті) суперечностей між потребами розвитку суспільства та можливостями, заданими в рамках основного закону держави. Ключовою ознакою конституційної реформи, що впливає з природи конституції і конституціоналізму є демократизм. Принцип демократизму зумовлює як безальтернативність демократичного змісту конституційних перетворень, так і демократичний характер самих цих перетворень – конституційного процесу а, отже, є (має бути) стрижнем парадигми конституційної реформи в Україні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Волошин Ю. О. Конституційна реформа та модернізація в сучасній державі в умовах європейської інтеграції: проблеми теорії і практики : монографія / Ю. О. Волошин, О. М. Пересада. – Одеса : Фенікс, 2013. – 208 с.
2. Шляхтун П. П. Конституційне право : словник термінів / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.
3. Крусян А. Р. Конституційні перетворення в Україні: сприйняття і втілення європейського конституціоналізму / А. Р. Крусян // Конституційний процес в Україні та світовий досвід

конституціоналізму: монографія / [Шемшученко Ю. С., Батанов О. В., Крусян А. Р. та ін.]; наук. ред. Ю. С. Шемшученко; відп. ред. Н. М. Пархоменко. – К.: Юрид. думка, 2014. – 262 с.

4. Бутько Л. В. Конституционная реформа: теоретико-правовой анализ: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Л. В. Бутько. – СПб., 1998. – 426 с.

5. Киреев В. В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / В. В. Киреев. – Челябинск, 2010. – 42 с.

6. Куненко І. С. «Конституційний процес» і «конституційна реформа»: до питання співвідношення / І. С. Куненко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 128-133.

7. Медушевский А. Конституционные революции в России XX века: сравнительный анализ [Электронный ресурс] / А. Медушевский. – Режим доступа: <http://magazines.russ.ru/nz/2005/6/me7-pr.html>

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / упоряд. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

9. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко; [заред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. – [2-ге вид., доповн. і переробл.]. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.

10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

11. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: академ. вид. / О. В. Скрипник. – Х.: Право, 2009. – 468 с.

12. Шаповал В. М. Сучасні характеристики Конституції як Основного Закону держави / В. М. Шаповал // Право України. – 2008. – № 10. – С. 3–7.

13. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / за ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Юрид. думка, 2006. – Т. 1. – 544 с.

14. Проблеми теорії конституційного права: монографія / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Парламентське вид-во, 2013. – 616 с.

15. Правове забезпечення державного суверенітету України: монографія / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2011. – 200 с.

16. Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации: науч. изд. / Т. М. Пряхина; науч. ред. В. О. Лучин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. – 323 с.

*\*Агафонова Наталія Володимирівна – народний депутат України, Голова підкомітету з питань конституційного законодавства та конституційного судочинства Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя.*

УДК 342.51

Олександр Даниляк \*

#### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ НАБУТТЯ ЧИННОСТІ АКТИВ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ КОНТРАСИГНАЦІЇ ЧЛЕНАМИ УРЯДУ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

*У статті проаналізовано норми конституцій країн Європейського Союзу щодо порядку контрасигнації активів Глави держави та набуття ними чинності. Розглядається Конституція України та нормативно-правові акти, що врегульовують питання скріплення підписами членами Уряду активів Президента України в умовах парламентсько-президентської форми правління. На основі аналізу Висновків Венеціанської Комісії та рішень Конституційного Суду України в цій сфері запропоновано шляхи вдосконалення Конституції України.*

*Ключові слова: контрасигнація активів Глави держави, права та обов'язки Уряду, конституція.*

*Даниляк А. А. Конституционно-правовые аспекты вступления в силу указов Главы государства, требующих контрассигнации членами Правительства: зарубежный и отечественный опыт.*

*В статье проанализированы нормы конституций стран Европейского Союза о порядке контрассигнации актов Главы государства и вступления их в силу. Рассматривается*