

СУТНІСТЬ І ОСНОВНІ ОЗНАКИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕФОРМУВАННЯ ЯК ДИНАМІЧНОГО ТА БЕЗПЕРЕРВНОГО ПРОЦЕСУ

Регушевський Едуард Євгенович,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових і гуманітарних наук ННГІ
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського



У статті проведено аналіз сутності й основних ознак конституційно-правового реформування як динамічного та безперервного процесу, зумовленого постійними змінами в політико-правовому житті суспільства і держави та необхідністю швидкого реагування на відповідні зміни в суспільних відносинах, від яких залежить розвиток громадянського суспільства і правової держави. Проаналізовано теоретичні основи конституційно-правового реформування, його вплив на становлення інститутів громадянського суспільства, на оптимізацію та реформування системи державного управління. Приділено увагу історичним передумовам появи правових реформ як суспільного, політико-правового явища. Наголошується, що конституційно-правове реформування не обмежується лише перетвореннями, пов'язаними з конституційною реформою. Конституційно-правове реформування слід розглядати як явище, що на постійній основі відбувається в усіх сферах життя суспільства і держави, охоплює всі галузі та напрями їх функціонування і взаємодії. Зазначено, що суспільство має пряму залежність від управлінського впливу держави та її бажання зафіксувати, «зцементувати» розвиток суспільства, полегшивши таким чином своє управління, а отже, уникаючи необхідності щось змінювати, проводити реформи, націлені на розвиток суспільних відносин.

Зазначається, що перетворення, пов'язані з політичною, соціально-економічною, культурною, іншими сферами суспільного життя, ініціатором реформування яких є держава, та використання традиційної системи інституцій і процедур управління не можуть бути ефективним інструментом здійснюваних перетворень, а навпаки, спотворюють й унеможливають якісний підхід до формування необхідних умов для розвитку громадянського суспільства.

Наголошено на безперервності конституційно-правового реформування та зауважено, що конституційне законодавство стає тим засобом, через який ціль реформи набуває об'єктивного зовнішнього вираження і стає підґрунтям для певних перетворень. Загальне уявлення про конституційно-правове реформування потребує постійного уточнення окремих його аспектів і характеристик. Це стосується тих ознак суспільних змін, з якими пов'язується реформування.

Ключові слова: конституція, реформа, конституційна реформа, конституційно-правове реформування, політико-правове явище, громадянське суспільство, правова система, законодавство.

Rehushevskiy Eduard. The essence and main features of constitutional law reform as a dynamic and continuous process

The article analyzes the essence and main features of constitutional law reform as a dynamic and continuous process. This process is first determined by continuous changes in the political and legal life of society and the state, and second, by the need for a swift state response to relevant changes in social relations. The rule of law and further development of civil society is dependent on the latter. The theoretical foundations of constitutional law reform, its impact on the establishment of civil society institutions and on the optimization of state administration are analyzed. Attention is paid to the historical prerequisites for the emergence of law reform as a social, political and legal phenomenon. Emphasis is placed on the idea that constitutional law reform is not limited to transformations caused by legal reform only.

Constitutional law reform should be considered an ongoing phenomenon that takes place in all spheres of society and the state, covering all of the interaction between them and the direction of their functioning. It is noted that society is directly dependent on the administrative influence of the state and its desire to consolidate (or "cement") the development of society in law. By doing so, the government eases its administrative function by avoiding legislative reforms aimed at developing social relations via the enforcement of legislature to artificially change existing social relations.

It is noted that transformations related to political, socio-economic, cultural, other spheres of life initiated solely by state cannot be an effective tool for the transformations being carried out. On the contrary, they distort and nullify a qualitative approach to the formation of the necessary conditions for the development of civil society.

The continuity of constitutional law reform is emphasized. It is also noted that continual constitutional legislation becomes the means through which the goals of reforms acquires their objective external expression, becoming the basis for certain transformations. The general idea of constitutional law reform requires constant clarification of its individual aspects and characteristics. This refers to those signs of social changes with which reformation is associated.

Key words: constitution, reform, constitutional reform, constitutional law reform, political phenomenon, legal phenomenon, civil society, legal system, legislation.

Конституція і закони повинні бути стабільними, щоб вони могли реалізовуватись і позитивно впливати на розвиток політичної і правової систем. Водночас із розвитком та зміною суспільних відносин законодавство повинно оновлюватись, оскільки виникає потреба в усуненні суперечностей шляхом внесення змін і доповнень [1, с. 78]. Питання, пов'язані із сутністю та основними ознаками конституційно-правового реформування, які постійно змінюються в прямій залежності від історичного розвитку, стану суспільних відносин та цілей державотворення, мають перебувати в постійній увазі і вчених, і практиків.

Окремі аспекти особливостей правової та конституційної реформ були предметом аналізу низки науковців. Так, зокрема, певні питання цих реформ досліджували Н.В. Агафонова, Ю.Г. Барабаш, Д.М. Белов, Ю.Ю. Бисага, В.П. Колісник, І.П. Колодій, Н.М. Пархоменко, В.Ф. Погорілко, М.В. Савчин, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, О.І. Ющик та ін.

Разом із цим конституційно-правове реформування потребує постійного аналізу, з'ясування сутності й основних ознак як динамічного і безперервного процесу.

Метою дослідження є аналіз сутності й основних ознак конституційно-правового реформування як динамічного та безперервного процесу, зумовленого постійними змінами в політико-правовому житті суспільства і держави та необхідністю швидкого реагування на відповідні зміни

в суспільних відносинах, від яких залежить розвиток громадянського суспільства і правової держави.

Нові тенденції в конституційно-правовому будівництві країни, становлення інститутів громадянського суспільства, оптимізація та реформування системи державного управління зумовлюють нові умови реалізації державної влади, неодмінною умовою ефективної діяльності якої виступає єдність правового простору [2, с. 44]. Конституційно-правове реформування є важливим політико-правовим явищем, яке безпосередньо впливає на ефективність інституціональних зв'язків у взаємодії держави і громадянського суспільства, вимагає усвідомлення нерозривності й залежності такого процесу від багатьох чинників і факторів, що впливають на суспільне життя та статус людини і громадянина, від якості політико-правового регулювання суспільних відносин в усіх сферах, від спроможності держави до інституціональних змін тощо.

Інституціоналізація забезпечує реалізацію конституційної реформи. Цей процес сприяє переведенню формального змісту оновленої конституції в площину її реальної дії [3, с. 41].

Реформу, що походить із франц. *reform*, тлумачать як перетворення, з лат. – *reformo, reformare* – перетворювати. Загалом, це слово має такі значення: перетворення, зміна, переустрій у суспільному житті або організації; реформувати – корінним чином перетворювати,

змінювати шляхом реформ, також зміни в якій-небудь сфері життя, що не зачіпають функціональних основ, або перетворення, яке вводиться законодавчим шляхом, а в соціальній філософії – як спосіб перетворення суспільних відносин, інститутів, структури і функцій спеціалізованого під'єкту механізму реформування [4, с. 352].

Історично появу правових реформ як суспільного, політико-правового явища слід пов'язувати із самим виникненням держави і, відповідно, з появою необхідності впорядкування державно-правового управління з потребами суспільства, які постійно змінюються в прямій залежності від історичного розвитку. Звісно, такий підхід є певним узагальненням для об'єктивного розуміння реформування. У тому чи іншому випадку розвитку держав суспільство має пряму залежність від управлінського впливу держави та її бажання зафіксувати, «зцементувати» розвиток суспільства, полегшивши таким чином своє управління, а отже, уникаючи необхідності щось змінювати, проводити реформи, націлені на розвиток суспільства. Саме здатність держави та її інституцій швидко реагувати на відповідні зміни в суспільних відносинах, їх розвиток і гостру необхідність відповідного врегулювання, націленого на подальший розвиток без обмежень і обтяжень, дає можливість говорити про державу як про правову, соціальну і демократичну.

Поява конституції – основного закону держави як політико-правового документа, що має вищу юридичну силу, історично визначила нову якість відносин між державою і людиною, державою і суспільством, людиною і суспільством, а загальною «функцією будь-якої конституційної реформи слід вважати забезпечення переходу держави і права до якісно нового етапу свого існування» [5, с. 97].

Звернення до конституції як до основного закону визначає її верховенство в системі національного права, характеризує конституцію як нормативну і певною мірою змістову базу національного законодавства, а не різновид формальних законів. Такий висновок відповідає уявленню про конституцію як основний закон, що сформувався історично і ґрунту-

ється на двох ключових концепціях – конституції як договору й установчої влади [6, с. 75–76].

Будь-яка конституція насамперед є політичним документом. Вона закріплює основи політичної системи держави, основи правової системи і системи органів державної влади. Конституція – явище історичне, вона постійно розвивається і вдосконалюється, тому сутність її не може розглядатись як щось застигле та незмінне. Конституція зазвичай – це своєрідний суспільний договір, який фіксує та узгоджує політичні інтереси різноманітних соціальних груп, прошарків, класів тощо [7, с. 91]. 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 й мати суб'єктивний характер. У подібних випадках конституційна реформа стає головним способом вирішення суперечностей між потребами розвитку суспільства й удосконалення його державної організації та рамками власне суспільного договору – конституції [4, с. 360].

Конституція України 1996 року є результатом багатовікового накопичення і вивчення правових, політичних й інших знань, їх детального аналізу і відображення в сучасному житті держави і суспільства. Саме тому в будівництві демократичної держави і громадянського суспільства велике значення мають всі конституції України як політико-правові документи. В основу Конституції закладаються правові й політичні традиції будівництва правової держави і громадянського суспільства.

Разом із тим перетворення, пов'язані з політичною, соціально-економічною, культурною, іншими сферами суспільного життя, ініціатором реформування яких є держава, та використання традиційної системи інституцій і процедур управління не може бути ефективним інструментом здійснюваних перетворень, а навпаки, вони спотворюють й унеможливають якісний підхід до формування необхідних

умов для розвитку громадянського суспільства. Вихідною умовою конституційно-правового реформування виступає зацікавленість, трансформована з часом у мету та цілі необхідних перетворень, і, відповідно, передбачає комплекс підготовчих і організаційних заходів. Об'єктивізація цілі реформ починається з формування розуміння про необхідність змінити законодавство, нормативно-правові акти, що регламентують статус і порядок діяльності органів та посадових осіб відповідно до уявлення про найбільш ефективну модель їх функціонування у взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Реалізація нової парадигми українського конституціоналізму безпосередньо пов'язана зі здійсненням конституційно-правової реформи в Україні. Сучасна конституційна реформа в Україні являє собою процес складний, багатозначний, досить суперечливий і, зрозуміло, далеко не завершений. У зв'язку із цим визначився підхід поетапної її характеристики, обґрунтування основних періодів та напрямів. Виявлений при цьому зв'язок конституційних перетворень з економічними, політичними, соціальними й іншими процесами та явищами підкреслює історичний доленосний характер реформи. Її вплив на теоретичне оцінювання конституційної держави, її ознак, форми, сутності, на інституційний розвиток конституціоналізму може бути сформований та встановлений на основі послідовного відстеження основних напрямів конституційної реформи [8, с. 37].

Про конституційну реформу в Україні як реальне явище та її функції можна говорити з початку народження України як суверенної і незалежної держави. Нагальна потреба конституційного оформлення нової державності вимагала швидкої підготовки громадської думки до її сприйняття, а також відповідного теоретичного і юридичного оформлення цієї нової державності, нового конституційного ладу та теоретичного оформлення змісту й основних напрямів конституційної реформи [3, с. 36].

У науковій літературі запропоновано загальний перелік функцій конституційної реформи незалежно від їх типології [9, с. 44; 3, с. 35; 10, с. 38–42]: функція

забезпечення переходу держави і права до якісно нового історичного типу свого розвитку та існування, до нового конституційного ладу; функція підготовки громадської думки до сприйняття ідеї нового конституційного ладу; функція теоретичного оформлення ідеї створення нового конституційного ладу; функція апробації всіх найважливіших атрибутів і сутнісних ознак держави, її форми і статусу; функція формування основних напрямів та етапів реформування; функція понятійного забезпечення процесів перетворення держави і права; функція концептуального оновлення та обґрунтування конституційних змін; функція забезпечення інституційного розвитку права, системи законодавства; функція забезпечення формування нового правового простору держави; функція усунення суперечностей та прогалин у праві, що модернізується.

Слід зауважити, що конституційно-правове реформування не обмежується лише перетвореннями, пов'язаними з конституційною реформою. Конституційно-правове реформування слід розглядати як явище, що на постійній основі відбувається в усіх сферах життя суспільства і держави, охоплює всі галузі та напрями їх функціонування і взаємодії. Необхідність постійного вдосконалення галузевого законодавства і регуляції нових видів відносин вимагають від держави, органів місцевого самоврядування активних дій щодо забезпечення необхідного режиму законності та правопорядку, упорядкування відповідних інститутів, безперечно, з урахуванням об'єктивних умов і вимог результатів реформування на рівні конституційного законодавства.

Значення Конституції України як ядра національного законодавства, документа, котрий володіє вищою юридичною силою, зумовлює вимогу до конституційності нормативно-правових актів, під якою треба розуміти стан відповідності цих актів «букві» і «духу» конституційних норм. Тобто конституційність можна розглядати як певний суспільно-політичний режим, за якого ефективно функціонує держава та всі її інститути. Забезпечення конституційності норм права, однозначного їх застосування всіма правозастосувачами,

досягнення стійкості та стабільності правового регулювання в усіх сферах життя суспільства – це і є основна мета розвитку правової системи, що відіграє принципову роль та має бути обов'язково досягнута в Україні [11, с. 116]. Конституція повинна поєднувати дві якості – стабільність і динамізм. Стабільність надає конституції таких рис, як добротність, надійність, сталість, з іншого боку, вона не може не реагувати на зміни, що постійно відбуваються в суспільстві [12, с. 119].

Необхідно враховувати всю сукупність складних та ієрархічних зв'язків, виявлення шляхів систематизації і побудови цілісної, логічно завершеної системи джерел права, отже, такий підхід є передумовою для виконання функцій та забезпечення правопорядку в державі, оскільки регулятивна та стабілізуюча роль права можлива тільки за умови існування чіткої системи джерел. Саме системно організований «нормативний масив» має перебувати в полі зору і вчених, і практиків [13, с. 61].

У логічному зв'язку різних інститутів на основі конституційних принципів, насамперед таких, як поділ влади, народний суверенітет, унітаризм чи федералізм, відтворюється модуль форми держави в єдності трьох її основних елементів: форми правління, форми територіального устрою та державного (політичного) режиму. Зміни до основного закону залежно від їх глибини можуть коригувати конституційні інститути та надавати нового смислу їх зв'язкам з конституційними принципами або ж вводити в конституційно-правове поле нові інститути, нові принципи, нові взаємозв'язки конституційних інститутів, таким чином змінюючи, коригуючи елементи форми держави або форму держави загалом [4, с. 362].

У ході реалізації політичної реформи в Україні окреслилась низка проблем, як-то: забезпечення функціональної спроможності представницького органу, адекватної політичної і соціальної ролі Верховної Ради України в умовах парламентарно-президентської форми правління, забезпечення функціональної самостійності та стабільності виконавчої влади, пошук відповідної національним політичним реаліям моделі парламентського

способу формування Уряду, вироблення механізму реального співробітництва Верховної Ради України й Кабінету Міністрів України, визначення оптимального на сучасному етапі розвитку України положення в системі вищих органів державної влади Президента України, законодавча регламентація його посередницької функції в конфліктах між вищими органами державної влади, відсутність гарантій незалежності судової гілки влади та забезпечення її позаполітичного статусу, вирішення проблеми зв'язаності органу конституційної юрисдикції власними хибними рішеннями, нормативного закріплення статусу Конституційного Суду України як основного гаранта принципу поділу влади та ін. Розв'язання цих проблем вимагає від науковців аналізу світового і вітчизняного досвіду теоретичного осмислення принципу поділу влади як одного з найефективніших способів її організації та функціонування й пропозицій нових схем його практичної реалізації в сучасній Україні. Зважаючи на порівняно молодий вік державотворення в Україні та необхідність реформування її державного механізму, важливо здійснити неупереджений політико-правовий аналіз наявної моделі поділу влади, визначити можливі шляхи її реформування на найближчу перспективу [14, с. 11].

Ніхто не заперечуватиме, що конституційний процес зіграв важливу роль у розвитку демократичних засад в Україні і є наслідком еволюції політичної системи, яка впливає на всі сторони життєдіяльності українського суспільства і визначає розвиток країни на багато років уперед [15, с. 41]. Якщо йдеться про зміни до Конституції, то порядок внесення змін встановлений Конституцією, урегульований законами й іншими нормативними актами. На відміну від процедури внесення змін до Конституції, конституційний процес – значно ширше явище, яке включає й історичну спадщину, й історію вітчизняного конституціоналізму, й процедуру прийняття конституції та набуття нею чинності, й функціонування основних конституційних інститутів. Якщо говорити про термін «реформа», то він відрізняється від «процедури внесення змін до конституції» тим, що це поняття

не обов'язково повинно відображати саме внесення змін до тексту Основного закону. Під конституційною реформою може розумітися і реформа політична, тобто зміна повноважень державних органів на підставі зміни законів та інших нормативних актів, що не обов'язково тягне зміни конституційні. Також термін «реформа» нерідко використовується для характеристики окремого етапу конституційної історії. Поняття «процедура» в даному контексті вужче і, так би мовити, конкретніше. Під процедурою в теорії держави та права розуміють чітко врегульовану правом діяльність уповноважених суб'єктів, яка спрямована на досягнення певного результату. Враховуючи вищевикладене, під терміном «процедура внесення змін до Конституції» слід розуміти врегульовану діяльність уповноважених суб'єктів з ініціювання, підготовки, розгляду та прийняття змін до Конституції України, крім тих, які заборонені законодавством, та введення їх

у дію у встановленому законодавством порядку [16, с. 212–213; 17, с. 48–49].

Тож слід зауважити, що конституційно-правове реформування – процес не циклічний, він пов'язаний з необхідністю постійного вдосконалення законодавства як відповідь на зміни в житті суспільства і держави. Конституційне законодавство стає тим засобом, через який ціль реформи набуває об'єктивного зовнішнього вираження і стає підґрунтям для певних перетворень. Загальне уявлення про конституційно-правове реформування потребує постійного уточнення окремих його аспектів і характеристик. Це стосується тих ознак суспільних змін, з якими пов'язується реформування. Також слід зазначити, що суспільство і суспільні відносини безпосередньо мають вплив на необхідність реформування діяльності відповідних інститутів державної влади. Разом із цим сам поступ у розвитку суспільства прямо залежить від якості проведених реформ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Пархоменко Н.М. Стабільність конституції України як чинник формування та ефективного функціонування політичної системи. *Правові основи розвитку сучасних політичних систем: досвід України та Республіки Білорусь* : матеріали Міжнародної наук. конф. (м. Київ, 22 листопада 2012 р.). Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2013. С. 75–78.
2. Кіріченко Н.С. Конституційно-правовий механізм забезпечення єдності правового простору ... дис. канд. юрид. наук зі спец. : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». ДВНЗ ; «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2016. 225 с.
3. Агафонова Н.В. До питання про функції конституційної реформи. *Університетські наукові записки*. 2016. № 1. С. 33–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2016_1_5 (дата звернення: 14.04.2024).
4. Агафонова Н.В. Конституція як об'єкт реформування. *Університетські наукові записки*. 2016. № 3. С. 351–366. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2016_3_36 (дата звернення: 14.04.2024).
5. Бисага Ю. Конституційна реформа в Україні як наслідок формування нової парадигми конституціоналізму. *Право України*. 2014. № 8. С. 96–104.
6. Шаповал В.М. Феномен конституції як основного закону. *Право України*. 2014. № 7. С. 64–84.
7. Конституційне право України / за ред. проф. В.Ф. Погорілка. Київ : Наукова думка, 2000. 732 с.
8. Белов Д.М. Конституційна реформа в Україні як наслідок формування нової парадигми конституціоналізму: окремі аспекти. *Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2020. № 4. С. 35–42. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/46470/1/35.pdf> (дата звернення: 14.04.2024).
9. Волошин Ю.О. Конституційна реформа та модернізація в сучасній державі в умовах європейської інтеграції: проблеми теорії і практики : монографія. Одеса : Фенікс, 2013. 208 с.
10. Белов Д.М. Конституційна реформа в Україні як наслідок формування нової парадигми конституціоналізму: окремі аспекти. *Електронне наукове видання «Порівняльно-*

аналітичне право». 2020. № 4. С. 35–42. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/46470/1/35.pdf> (дата звернення: 14.04.2024).

11. Подорожна Т.С. Верховенство конституції України та конституціоналізація правової системи: діалектика взаємодії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013. № 6-1. Т. 1. С. 115–118. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc6-1-1/29.pdf> (дата звернення: 13.04.2024).

12. Конституційне право України / за заг. ред. В.Ф. Погорілка. 4-е вид. Київ : Наукова думка, 2003. 732 с.

13. Мурашин О.Г. Акти прямого народовладдя, їх система та класифікація. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 1. С. 61–68.

14. Мартинюк Р.С. Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз. Острог : Вид-во Національного університету «Острозька академія», 2007. 352 с.

15. Байрачна Л.К. Конституція як інструмент легітимації державної влади. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. Вип. 4. Т. 1. С. 41.

16. Колодій І.П. Співвідношення понять «процедура внесення змін до конституції», «конституційний процес» та «конституційна реформа». *Роль науки в формуванні громадянського суспільства та правової держави : матеріали II міжнар. міжвуз. наук. конф. (Харків, 22–23 листоп. 2013 р.) ; за заг. ред. П.І. Орлова ; Харк. екон.-прав. ун-т. Харків, 2013. С. 212–213.*

17. Ковтун В. Різні підходи до розуміння Конституції та їх вплив на процедуру внесення змін до неї. *Український часопис конституційного права*. 2022. № 2. С. 43–52. URL: <https://www.constjournal.com/pub/2-2022/rizni-pidkhody-rozuminnia-konstytutsii-yikh-vplyv-protseduru-vnesennia-zmin-nei/#footnote-18> (дата звернення: 14.04.2024).