

Чукаєва В. О.,

*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права та державного управління
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ТА РІВЕНЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗМІН СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

CONSTITUTIONAL REFORM AND THE LEVEL OF REGULATORY AND LEGAL SECURITY OF CHANGES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE

У дослідженні розглядаються особливості процесу реформування Конституції, що неодмінно, визначає стратегію розвитку України. Конституційний процес реформування, який наново розпочався у 2014 року та триває донині як ніколи раніше перебуває на стадії найбільшого піднесення. Це обумовлено необхідністю імплементації національного законодавства до європейського законодавства, вектором вступу до Євросоюзу. Визначені результати реформи на рівні реалізації існування системи стримування і противаг трьох гілок влади державної влади. Проаналізована сучасна система конституційного законодавства, яка стала доповненням до реформування конституційних норм.

Також, розглянута основна проблема проведення конституційної реформи – розбалансування діяльності трьох гілок влади, яка й до цього часу не знайшла логічного розв'язання в проведенні комплексної конституційної реформи з удосконалення змішаної форми правління. Пропоновані конституційні ініціативи вносять суттєвий дисбаланс у систему державного правління. Досі залишається посилення президентської влади та його контроль над парламентом через домінуючу політичну силу яку він очолює. Це стало можливим при закріпленні пропорційної системи формування парламенту.

Охарактеризовані поетапно основні зміни у формуванні збалансованої системи трьох гілок державної влади – законодавчій, виконавчій, судовій гілках влади. Визначені вимоги Єврокомісії до проведення конституційної реформи в Україні на сучасному етапі та результати спроби їх втілення публічної влади.

Визначена також нова проблема з приводу практики правового регулювання організації проведення конституційної реформи на сучасному етапі – як наявності анархо-конституційного режиму. На сьогодні у науці конституційного права мало, що досліджено з приводу категорії «анархо-демократичний режим», причини його виникнення, аналізу його юридичного закріплення. Сам анархо-конституційний режим має ряд особливостей, основний з яких – наявність Конституції з демократичними стандартами розвитку суспільства, які діють частково, або зовсім є декларативними і не забезпечуються публічною владою.

Ключові слова: публічна влада, система «стримування та противаг», правова доктрина, конституційна реформа, правовий статус, повноваження, президент та система трьох гілок влади, імплементація права.

The study examines the peculiarities of the constitutional reform process, which inevitably determines the strategy of Ukraine's development. The constitutional reform process began in 2014 and is ongoing. This is due to the need to implement national legislation in line with European legislation and the vector of accession to the European Union. The author identifies the results of the reform at the level of implementation of the system of checks and balances of the three branches of state power. The author analyses the current system of constitutional legislation, which has become a complement to the reform of constitutional norms.

The author also examines the main problem of constitutional reform – the imbalance of the three branches of government, which has not yet found a logical solution in a comprehensive constitutional reform to improve the mixed form of government. The proposed constitutional initiatives introduce a significant imbalance into the system of government and, instead of strengthening the existing parliamentary-presidential republic, set negative trends towards strengthening presidential power in Ukraine and weakening the independence of the parliament.

The author describes the main changes in the legislative, executive, judicial branches of power and in the system of local self-government. The requirements of the European Commission to the constitutional reform in Ukraine at the present stage are determined, and the implementation of these requirements in constitutional legislation is described.

The author also identifies a new problem with regard to the practice of legal regulation of the organisation of constitutional reform at the present stage – the existence of an anarchic-constitutional regime. To date, in the science of constitutional law, little has been researched about the category of “anarchic-democratic regime”, the reasons for its emergence, and the analysis of its legal consolidation. The anarchic-constitutional regime itself has a number of features, the main of which is the existence of a Constitution with democratic standards of society development, which are partially or completely declarative and are not enforced by public authorities.

Key words: public authority, system of “checks and balances”, legal doctrine, constitutional reform, legal status, powers, president and the system of three branches of government, implementation of law.

Постановка проблеми. На сучасному етапі правова система України знаходиться в процесі імплементації у європейське право. Відбувається формування нового конституційного законодавства за стандартами ліберальної доктрини права, де основним принципом розвитку демократичних основ правового регулювання суспільства є існування ефективної, збалансованої системи трьох гілок державної влади. Саме ефективно проведення всіх європейських стандартів у систему права України та побудови громадянського суспільства залежить від реальності існування збалансованої системи трьох гілок влади, де саме може існувати незалежна судова гілка влади, законність, права і свободи людини і громадянина, відсутність кризи публічної влади. Таким чином, у системі права України, де Конституція є фундаментом її існування – почався активний процес реформування зміни конституційних норм та конституційного законодавства у бік євроінтеграції.

Для визначення основних досягнень та недоліків проведення конституційної реформи на сучасному етапі потрібно визначити рівень ефективності існування системи «стримування і противаг» в організації діяльності публічної влади. Це дасть змогу у подальшому формувати державній владі практичне діюче законодавство для подолання кризових ситуацій у регулюванні суспільних відносин.

Стан дослідження. На сучасному етапі у вітчизняній юридичній науці практичного, комплексного аналізу конституційних реформ з приводу формування збалансованої публічної влади поки що відсутні. У теоретично-практичному плані, є дослідження В.М. Кампо, В. Речицький, О. Батанов, Т. Подорожна, С. Білостоцький [1]. У роботах цих авторів аналізується проведення конституційної реформи, але при всьому різноманітті праць перелічених авторів не охоплюють проблему досліджуваної

теми. Багато питань просто позначені і до кінця не досліджені.

Мета статті: проаналізувати в рамках проведення конституційної реформи України практичний стан існування принципу поділу державної влади на три гілки для забезпечення ефективності організації роботи публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Втілення демократичних принципів формування публічної влади в Україні відбувається поетапно й кожний етап має свої особливості та результати. Так, у першому етапі, починаючи з 1990 р. була сформована нова правова доктрина з приводу побудови суверенної України, яка була визначена у Декларації «Про державний суверенітет України» де вперше були зазначені принципи формування системи державної влади: 1) Українська РСР є самостійною у вирішенні будь-яких питань свого державного життя; 2) Українська РСР забезпечує верховенство Конституції та законів Республіки на своїй території; 3) державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову; 4) найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснюється Генеральним прокурором Української РСР, який призначається Верховною Радою Української РСР, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний. Саме принцип поділ влади на три гілки визначив головну проблему побудови ефективної державної влади де працювала б система стримувань й противаг для формування демократичних засад у суспільстві. З 1991 року була спроба внести у Конституцію УРСР 1978 р. зміни, доповнення для формування такої системи. Прийнято ряд конституційних законів: «Про Президента Української РСР» 1991 р., згідно з яким Президент УРСР став найвищою посадовою особою УРСР і главою виконавчої влади, «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіо-

нальне самоврядування» 1990 р., «Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні» 1995 р., «Про Конституційний Суд України» 1992 р. При цьому втілити працюючий баланс організації роботи публічної влади через встановлення правового статусу трьох гілок влади та Президента не вдалось. Практично працювала ієрархічна система влади глави держави через виконавчу владу яку він очолював. Це постійно формувало конфлікт Президента з законодавчою гілкою влади та вносила дестабілізацію організації роботи публічної влади в цілому. Кризова ситуація була настільки глибока, що потрібно було шукати нову форму держави в загалі. Тому у 1996 р. приймається нова Конституція України. Починається другий етап конституційної реформи.

Форма правління держави України з президентської переходить до змішаної – президентсько-парламентської. Принцип поділу влади на три гілки влади (законодавчу, виконавчу, судову) у новій Конституції залишається (ст. 6) [2]. Знову була спроба зробити дійову систему публічної влади за конституційним принципом поділу її на три гілки. Президент отримує статус глави держави. За новою Конституцією він не відноситься до жодної гілки влади, але він отримав статус координатора організації трьох гілок влади, більш того, створюються практично додаткова дійова гілка влади Президента. Причому ця гілка влади особиста і повністю йому підконтрольна, яка включає систему державних адміністрацій, де Президент призначає та звільняє голів держадміністрацій (Закон України «Про місцеві державні адміністрації» 1997 р.), а також у цю систему входять представники Президента – представники є у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суду України, Автономній Республіці Крим. Була також спроба обмежити владу Президента через встановлення його конституційно-правової відповідальності у формі «імпічмент». Потрібно тут зауважити, що право проведення імпічменту у Верховній Раді України є, але його дійова процедура проведення так і не була прийнята.

При аналізі правового статусу Президента, можна зазначити, що в нього більше повноважень в системі виконавчої гілки влади. Тому визначаючи особливості Президента у системі

публічної влади, вчені визнають, що все ж таки, функціонально, Президент очолює виконавчу гілку влади (феномен дуалістичної виконавчої гілки влади) і практично діє не змішана форма правління а президентська [3]. Це пояснюється тим, що в Україні завжди існувала тільки практика централізованої системи державного управління.

Сучасні вчені-конституціоналісти, аналізуючи нові моделі форм правління республік, які утворились після розвалу СРСР, визначають нову класифікацію існування публічної влади, як сегментарна [4]. Для якої характерно: 1) визнається конституційний принцип формування публічної влади при наявності трьох гілок влади, але відсутня рівновага елементів управління, як система «стримувань й рівноваги»; 2) головна роль в управлінні належить главі держави; 3) державному режимі характерні командно-адміністративні методи управління, хоча визнаються демократичні принципи формування та функціонування державної влади; 4) політична еліта держави належить олігархічному соціальному прошарку суспільства; 5) є наявність конституції, визнаються демократичні принципи побудови держави, але при проведенні принципу трьох гілок влади і розподілу повноважень між ними рішучу, та остаточно роль в управлінні належить одноосібним державним органам; 6) існує система місцевого самоврядування, але практично вона знаходиться під контролем державної влади; 7) реальна, практична влада належить виконавчій гілці влади, й вона є домінуючою.

Фактично Конституція 1996 року визначила вектор формування незалежної, правової, демократичної, соціальної держави, але на практиці діє сегментарна форма правління. Це визначило продовження кризової ситуації державної влади, відбуваються конфлікти між Президентом, Урядом та Парламентом. Це привело до нового переформування Конституції України у 2004 р.

Конфлікт у середині публічної влади був настільки глибокий, що це відбилось у конфронтації різних політичних сил у суспільстві та привело до «Помаранчевої революції», після якої була спроба знову ж таки побудувати систему «стримування та противаг» обмежуючи владу Президента. Починається новий етап

конституційної реформи – третій. У цей період вносяться нові зміни до Конституції України, де у правовому статусі Кабінету Міністрів та Верховної Ради України надаються більше повноважень, що привело до створення нової форми правління – парламентсько-президентської. Надаючи Прем'єр Міністру надано право в більшості формувати склад Уряду і знаходитись під контролем парламенту, Президенту все рівно залишились повноваження з приводу і формувати, і контролювати, і управляти виконавчою гілкою влади. Це закріплено у Конституції положення (ст. 113), що укази Президента України є також правовою основою з організації роботи Кабінету Міністрів, окрім законів, постанов Верховної Ради України. Сам Уряд відповідальний перед Президентом України (ст. 113 Конституції України), що означає великий вплив з боку Президента формування посади Прем'єр міністра та ініціювати у парламенті недовіру до діяльності Прем'єр міністра. А саме недовіра впливає на початок процедури зняття главу Уряду з посади. Починається протистояння між Президентом та Прем'єр міністром. Якщо, конституційно-правова відповідальність Уряду виписана, закріплена у Конституції, то процес імпічменту Президенту в юридичному плані залишився тільки як формулювання у Конституції, практично провести цю процедуру знову ж таки неможливо із-за прогалів у законодавстві. В принципі у координації роботи трьох гілок залишається все рівно Президент, а не Верховна Рада України.

Фактично нова конституційна реформа яка проводилась у 2004 року для удосконалення системи нових повноважень для трьох гілок влади та Президента не змогла втілити у практику організації роботи публічної влади принцип системи «стримування та противаг». Демократизація суспільства знову переживає кризову ситуацію державної влади.

З 2010 року починається новий етап, четвертий, конституційної реформи, коли політична еліта знову ж таки повернулася до варіанту Конституції 28 червня 1996 р. Яка закріпила президентсько-парламентську форму правління. Президент фактично контролює діяльність трьох гілок влади, управляє виконавчою владою. Основні ключові центральні посадові

особи у процесуальному плані формуються Президентом, централізація державної влади на чолі з Президентом практично є основою організації діяльності публічної влади. В Україні сам принцип поділу державної влади завжди пов'язаний з проблемою обмеження влади Президента.

Через формування повноважень трьох гілок влади Україна формувала досвід управління у формах правління – президентської, президентсько-парламентської, парламентсько-президентської. При цьому у всіх формах правління основою організації публічної влади була централізована влада Президента, що визначало авторитарну, командно-адміністративну систему функціонування державної влади [5]. Поглиблення кризової ситуації державної влади у взаємовідносинах між трьома гілками влади, та взаємовідносинах з суспільством привело до необхідності проведення п'ятої конституційної реформи. Глибокий конфлікт між владою та суспільством привів до «Революції гідності» 2014 р., яка вплинула не тільки на зміну правового статусу всіх трьох гілок влади, центральних її інститутів та державних посад, а й на зміну правової доктрини формування національної правової системи. Дана доктрина за змістом є ліберальною, яка сформувала сучасне право європейських країн. Основні принципи цієї доктрини включають наявність форми контролю народу за публічною владою, ядром свободи є особисті права людини і громадянина, державна влада повинна практично функціонувати у збалансованій системі трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової. Раніше правова доктрина України визначала самостійність у всіх сферах соціально-економічного, політичного, культурного, міжнародного розвитку, нейтралітет та визнавала перевагу загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права, то на сучасному етапі – забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України.

Таким чином, нова правова доктрина України визначила необхідність формування національного права за європейськими стандартами правового регулювання організації роботи публічної влади. Відбуваються реформи децентралізації місцевого самоврядування, йде пошук ефективності діяльності правоохоронних органів, судової гілки влади, забезпечення практичного функціонування збалансованої системи трьох гілок державної влади. Можна зазначити, що йде спроба забезпечити правове регулювання реалізації конституційної відповідальності Президента України з прийняттям нового закону «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент)» № 39-ІХ, ухвалений Верховною Радою 10 вересня 2019 р. Тобто вирішити проблему реальної можливості парламенту обмежити владу Президента.

Якщо говорити про імплементацію правової системи України у європейське право, то зараз Рада Європи та ЄС на сьогодні визначають такі основні вектори внесення змін до конституційного законодавства, а саме: 1) ввести нові засади з приводу повноважень публічної влади та місцевого самоврядування у напрямі приведення їх у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування; 2) змінити систему контролю над державними органами та посадовими особами через зміну функцій прокуратури; 3) визначити новий правовий статус членів парламенту, для можливості контролю їх роботи та визначення конституційно-правової відповідальності; 4) боротьба з корупцією. Як зазначається, Венеціанською комісією, що саме ефективність боротьби державної влади з корупцією забезпечує реальне існування збалансованої системи трьох гілок влади, де саме може існувати принцип незалежності судової гілки влади від політичного тиску у прийнятті своїх рішень [6].

Один зі стратегічних напрямків конституційної реформи – зміна основної функції держави у політичній системі суспільства. Де кінцевою метою є поступова заміна пріоритету командно-управлінських функцій держави на соціально-обслуговувальні завдання, тобто

надання адміністративних послуг населенню з приводу реального забезпечення прав і свобод людини і громадянина, що може забезпечити стабільність розвитку суспільства [7].

Висновки. Таким чином, сучасна публічна влада України знаходиться у перехідному етапі – від командно-адміністративних методів управління до демократичних. При цьому сам перехідний етап характеризується більше як наявністю анархо-конституційного режиму, який має ряд особливостей, основний з яких – наявність Конституції з демократичними стандартами розвитку суспільства, які діють частково, або зовсім є декларативними і не забезпечуються публічною владою. Зміст конституційно-правових норм не відповідають рівню розвитку суспільства, який знаходиться поки що в рамках перехідного етапу від радянського права до демократичного. Тому ми зараз є учасниками проведення політики декомунізації суспільства.

Центральні органи державної влади при виконанні владних повноважень часто керуються політичною доцільністю ніж конституційними положеннями. Конституційні норми є деклараціями, а конституційний механізм державної влади змінюється залежно від зміни нестабільних політичних інтересів.

Отже, сьогодні Україна знаходиться саме на такому етапі розвитку, коли фрагментарні або поодинокі зміни Основного Закону та нормативно-правових актів не в змозі задовольнити потреби суспільства та вирішити існуючі в державі проблеми ефективності публічної влади, до яких необхідно підходити комплексно.

Анархо-конституційний режим характеризує особливості сучасного перехідного періоду діяльності публічної влади від командно-адміністративного режиму до ліберально-демократичного. У цьому режимі центральні органи державної влади при виконанні владних повноважень часто керуються політичною доцільністю ніж конституційними положеннями. Конституційні норми є деклараціями, а конституційний механізм державної влади змінюється залежно від зміни нестабільних політичних інтересів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Див.: Речицький В. Український конституційний процес у 2014 р. URL: <https://khp.org/1432192458>; Баганов О. Конституційне право в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції: концептуальні проблеми теорії та практики. Конституційна реформа в Україні: досвід країн Центральної та східної Європи. Львів: національний університет «Львівська політехніка», 2019. С. 17–21.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80#Text>
3. Трещов М., Мунько М. Сучасна форма правління в Україні: науково-практичний дискурс. Науковий вісник: Державне управління. 2022. № 2(12). С. 182–194.
4. Експлейнер про найважливіше: пояснюємо, що не так з формою правління в Україні. URL: <https://project.liga.net/projects/pravlinnya/>
5. Див.: Рудик П. А. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи : монографія / П. А. Рудик. К. : Атіка, 2006. 256 с.
6. Белов Д. М. Конституційна реформа в Україні як наслідок формування нової парадигми конституціоналізму: окремі аспекти. Порівняльно-аналітичне право. Ужгород : Ужгородський національний університет, 2020. Вип. 4. С. 35–42.