

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО;
МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 342.4(045)

ШАМРАЙ В.В.

**КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ЯК КОНЦЕПТУАЛЬНА ПЕРЕДУМОВА
ПРАВОВОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА**

Стаття присвячена теоретико-методологічним підходам до визначення поняття «конституційна реформа» у сучасних умовах правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції з точки зору пошуку ефективних засобів комплексної правової модернізації суспільства.

Автор аналізує юридичний зміст вказаної категорії, показує її специфічні особливості, розкриває значення процесів удосконалення базових елементів суспільних відносин та конституційної модернізації суспільства і держави у сучасних умовах правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції.

Наголошується на необхідності подальшого удосконалення конституційно-правового регулювання найважливіших суспільних відносин як ключового напрямку правової модернізації суспільних відносин у сучасній демократичній державі, побудованій на принципових засадах європейського конституціоналізму.

Ключові слова: конституційне право, конституційна реформа, правова модернізація, суспільство, національна правова система.

Статья посвящена теоретико-методологическим подходам к определению понятия «конституционная реформа» в современных условиях правовой глобализации и европейской межгосударственной интеграции с точки зрения поиска эффективных средств комплексной правовой модернизации общества.

Автор анализирует юридическое содержание указанной категории, показывает ее специфические особенности, раскрывает значение процессов совершенствования базовых элементов общественных отношений и конституционной модернизации общества и государства в современных условиях правовой глобализации и европейской межгосударственной интеграции.

Подчеркивается необходимость дальнейшего совершенствования конституционно-правового регулирования важнейших общественных отношений как ключевого направления правовой модернизации общественных отношений в современном демократическом государстве, построенном на принципиальных основах европейского конституционализма.

Ключевые слова: конституционное право, конституционная реформа, правовая модернизация, общество, национальная правовая система.

The article is devoted to theoretical and methodological approaches to the definition of the concept of «constitutional reform» in modern conditions of legal globalization and European interstate integration from the point of view of searching for effective means of complex legal modernization of society.

The author analyzes the legal content of this category, shows its specific features, reveals the importance of the processes of improving the basic elements of social relations and constitutional modernization of society and the state in modern conditions of legal globalization and European interstate integration.

The need for further improvement of constitutional and legal regulation of the most important social relations as a key direction of legal modernization of social relations

in a modern democratic state based on the fundamental foundations of European constitutionalism is underlined.

Key words: *constitutional law, constitutional reform, legal modernization, society, national legal system.*

Актуальність дослідження. З моменту проголошення незалежності України процес реформування Конституції України набув перманентного характеру, з кожною зміною правлячої політичної еліти встановлюються нові напрямки його реалізації, що нівелює значення Конституції України як акту установчої влади народу, який має засадничий характер для всього суспільства та перетворює Конституцію в інструмент політичної боротьби за владу. В свою чергу, становлення України як правової та демократичної держави зумовлює необхідність проведення конституційної реформи виключно з метою сталого розвитку суспільства, правового забезпечення подолання тих викликів, які стоять перед суспільством.

Отже, у юридичному вимірі ретельного дослідження потребує конституційна реформа як процес прогресивної трансформації суспільних інститутів з урахуванням пошуку оптимальних шляхів удосконалення нормативного матеріалу, що міститься у конституції та конституційних законах з урахуванням сучасних тенденцій правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно відзначити, що різноманітні аспекти здійснення конституційної реформи в Україні розглядалися у працях багатьох вчених, серед яких слід окремо назвати таких, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, Ю. О. Волошин, П. Ф. Гураль, О. В. Зайчук, Б. В. Калиновський, А. М. Колодій, О. Л. Копиленко, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, М. П. Орзіх, М. В. Пітцик, В. Ф. Погорілко, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинський, А. Ф. Ткачук, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко.

Водночас у наявних дослідженнях відсутній глибокий та різнобічний теоретико-методологічний аналіз категорії «конституційна реформа» як ключової передумови правової модернізації суспільства в умовах розбудови сучасної правової, демократичної, соціальної держави.

Мета статті – дослідити основні теоретико-методологічні підходи до визначення поняття «конституційна реформа» у контексті загальної правової модернізації суспільства на сучасному етапі розбудови правової держави в Україні.

Виклад основного матеріалу. Не викликає сумнівів теза про те, що стандартизація термінів та їх дефініцій допоможе забезпечити визначеність термінологічної бази українського законодавства: запобігти колізіям, підвищити якість законодавчих актів, сприяти їх конструктивній дії. Проблема дефініцій була в центрі уваги ще за часів Аристотеля. Безпосередньо нею займався Дж. Локк, Р. Декарт вважав, що встановлення значення слів позбавить світ від половини помилок. Термін «дефініція» походить з латинської мови і в законотворчій діяльності використовується як стисле визначення будь-якого поняття, що відображає найістотніші ознаки предмета чи явища [1, с. 130].

При цьому питання конституційної реформи в Україні є актуальним як в практичному, так і в теоретичному аспектах [2].

Слід відзначити, що слово «реформа» походить від франц. *réforme*, лат. *reformare*, що означає – перетворення, нововведення. Синоніми цього слова – удосконалення, модернізація. Означені терміни характеризують спосіб зміни предмета або явища. Тож дослівно конституційна реформа – це спосіб зміни конституції, її перетворення, удосконалення [3, с. 6].

Однак визначення терміну «реформа» не є одноманітним. Даний термін має декілька значень: 1) перетворення, зміна, перебудова будь-якої сторони суспільного життя (порядків, інститутів, установ); 2) формально – нововведення будь-якого змісту, однак реформами зазвичай називають більш-менш прогресивне перетворення; 3) зміни в устрої чого-небудь, які зроблені з метою покращення, перетворення; 4) перетворення в якій-небудь галузі державного, економічного й політичного життя, що не стосується основ чинного соціального ладу; 5) перетворення, зміна, перебудова якої-небудь сфери суспільного чи державного життя, що здійснюється державою. Реформі притаманна поступовість змін, в її програмі акцент робиться на доведенні до кінця намічених перетворень, комплексність запланованих змін. Важливе значення має підтримка реформи суспільством, наявність згоди щодо її необхідності [4, с. 128].

Як зазначається в Сучасній юридичній енциклопедії: «реформа – здійснювані державою перетворення, зміни, перебудова якої-небудь сторони суспільного життя». В Українській юри-

дичній енциклопедії стверджується, що термін «реформа» – процес кардинальних, часто тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо. Реформи, як правило, змінюють і модернізують форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушуючи при цьому їхніх принципових засад. Цим вони відрізняються від революцій, у ході яких характер перетворень є швидкоплинним і руйнівним для певної системи. Успіх реформ значною мірою залежить від їх системності й наукової обґрунтованості. Це стосується усіх нововведень, у тому числі в галузі держави і права [2].

У відповідності до визначення, наведеного в Багатомовному юридичному словник-довіднику, реформа – це процес кардинальних, часто тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо [5, с. 619].

Розглянувши основні підходи до визначення поняття «реформа» вважаємо за доцільне перейти до визначення змісту поняття «конституційна реформа», яке у відношенні до першого поняття є видовим.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [6] передбачає в рамках чотирьох векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави. Так, у відповідності до даної стратегії за вектором відповідальності передбачається проведення конституційної реформи. В свою чергу, не дивлячись на програмний характер даного нормативно-правового акта, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» не містить законодавчого визначення поняття конституційної реформи, не формулює її завдання, мету, заходи реалізації. Конституційну реформу законодавцем при цьому не віднесено до списку реформ, реалізація яких є першочерговою.

Невід'ємним супутником проведення реформ в Україні є План законодавчого забезпечення реформ в Україні [7], який, в свою чергу, також не наводить нормативну дефініцію поняття конституційної реформи.

Автори Енциклопедичного словника з державного управління, надавши своє визначення поняттю «реформа», не оминають також і питання визначення поняття реформи конституційної, зазначаючи, що «реформа конституційна – заміна конституції або зміна її основних положень. Такі положення стосуються засад організації економічного, соціального, політичного і духовного життя суспільства, способу організації державної влади (форми державного правління), способу територіальної організації держави (форми державного устрою), основ взаємовідносин держави та особи. Заміна конституції відбувається, зокрема, під час зміни суспільного і державного ладу. Найдоцільнішим шляхом заміни конституції є прийняття нової конституції в порядку, передбаченому попередньою конституцією. Це дає можливість легітимно ввести нову конституцію за відповідної зміни співвідношення політичних сил і уникнути нелегітимної, іноді насильницької, зміни суспільного і державного ладу» [8, с. 619].

У Словнику конституційного права конституційна реформа визначається як «якісне, докорінне перетворення всієї політичної системи та державно-правових інститутів держави, спрямоване на створення основ конституційного ладу, конституційно-правової бази сучасної демократичної держави, забезпечення необхідних політичних і правових умов для здійснення економічної реформи, побудови громадянського суспільства». Однак дана дефініція не є достатньо повною та визначеною. По-перше, в ній не отримав віддзеркалення фактор часу, який свідчить про те, що конституційна реформа – це процес, що здійснюється протягом одноразової акції. По-друге, в цьому визначенні абсолютно відсутня орієнтація на реформування права і перехід держави і суспільства до нового етапу свого розвитку. Саме держава і право стають головними об'єктами впливу в ході конституційної реформи, поетапне здійснення якої свідчить про тривалість перетворювальних процесів, і дається взнаки на характері відносин, що реформуються. В ході конституційної реформи формуються і проявляються закономірності виникнення нової державності або якісного перетворення існуючої. Для конституційних реформ характерні складність і різноманітність проявів подій, залежність їх від об'єктивних обставин і обумовленість закономірностями розвитку громадянського суспільства та державно-правових процесів [9, с. 152].

Основними ознаками конституційної реформи є: поетапність проведення; системність конституційних перетворень; політико-правовий характер перетворень, що здійснюються в процесі конституційного реформування; повне або часткове перетворення Конституції та конституційного законодавства; динаміка конституційних правовідносин; формування конституційної правосвідомості, передусім спрямованої на сприйняття (масове та індивідуальне) здійснюваних конституційних перетворень як об'єктивно-корисної необхідності; створення функціонального механізму забезпечення і захисту конституційного правопорядку і конституційної законності;

інтеграція конституційного законодавства і конституційних реалій у систему сучасного конституціоналізму [10, с. 7].

Притаманними конституційним реформам ознаками називають також: здійснення реформ у певних часових межах (історичних рамках); поширення конституційних перетворень на певну територію; кризові явища в найважливіших сферах держави та суспільного життя; пов'язаність з певним станом держави і права, що має назву перехідного періоду [3, с. 6].

Також 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.

Невід'ємною ознакою сучасною конституційної реформи є демократизм. 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 [11, с. 19].

На нашу думку, до ознак конституційної реформи слід також віднести її легальність. Будь-які внесення змін до чинного основного закону держави повинні бути проведені у чіткій відповідності до вимог матеріального та процесуального права, інакше ставиться під сумнів сама цінність, ідея конституції. У випадку розроблення нової конституції, не маючи прописаного механізму її створення, суб'єкт прийняття також обмежений правовим рамками, оскільки основний закон держави не повинен суперечити взятим на себе державою міжнародним зобов'язанням: наявності у кожної людини права на життя, забороні рабства, забороні бути безпідставно позбавленим свого майна тощо.

Особливість конституційної реформи полягає в тому, що вона, з одного боку, є соціально-політичним, а з іншого – правовим процесом, та виражає як динаміку найбільш важливих суспільних відносин, так і засіб їх правового регулювання [12, с. 23].

За визначенням П. Шляхтуна, «конституційна реформа – заміна конституції або зміна її основних положень. Різновидом конституційної реформи є прийняття нової редакції конституції за збереження її попередньої дати. Часткові, незначні зміни (вилучення або доповнення) тексту конституції, що не зачіпають її основних положень, як правило, не вважаються конституційною реформою» [13, с. 115-116].

Російський вчений-конституціоналіст В. Кирєєв визначає конституційну реформу як зашований на соціально-економічних, організаційних і духовних передумовах політико-правовий процес повного або часткового перетворення актів конституційного рівня, що тягне за собою зміну конституціоналізму. Вчений зазначає, що зміст конституційної реформи не може бути зведено лише до проблем відновлення Конституції в цілому як нормативного правового акта, або її окремих положень. Тобто здійснення конституційної реформи виходить далеко за межі процедурних питань і завдань юридичної техніки [4, с. 129].

Видатний український вчений-конституціоналіст Ю. О. Волошин в своїй фундаментальній праці доктринально-засадничого характеру «Конституційна реформа та модернізація в сучасній державі в умовах європейської інтеграції: проблеми теорії і практики» зазначає, що конституційна реформа 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 [14, с. 7].

На думку О. Бориславської, конституційна реформа являє собою сукупність політико-правових та організаційних заходів, спрямованих на прийняття нової чи якісну зміну діючої Конституції за визначеними юридичними процедурами [15, с. 48].

На нашу думку, визначення конституційної реформи як певної сукупності заходів є не зовсім вдалим, оскільки в такому разі у випадку, якщо реалізовані заходи не призведуть до бажаного результату, то сам факт вчинення дій, спрямованих на внесення змін до чинної конституції або прийняття нової конституції також буде вважатись конституційною реформою, і саме з подібного розуміння слід виходити у процесі пошуку оптимальних форм та методів правової модернізації суспільства шляхом проведення комплексної конституційної реформи базових суспільних відносин.

Висновки. Таким чином, можна констатувати, що сутність сучасної конституційної реформи знаходить свій вираз у функціях, до яких відносяться функція інституціоналізації, концептуального оновлення, понятійного забезпечення процесів перетворення держави та права, забезпечення переходу держави та права до якісно нового етапу свого існування, вирішення (зняття) суперечностей між потребами розвитку суспільства та можливостями, заданими в рамках основного закону держави та інші.

При цьому конституційна реформа та конституційний процес мають різну правову природу, оскільки конституційний процес гарантує правове забезпечення проведення конституційних реформ, встановлюючи правову регламентацію тих заходів, які спрямовані на прийняття нового або внесення змін у чинний Основний Закон, а конституційна реформа виражає безпосередньо внутрішній зміст тих суспільних перетворень, які є бажаними і необхідними та становлять її кінцеву мету.

Отже, на відміну від конституційної модернізації, яка спрямована на оновлення, осучаснення конституції та не містить докорінних змін конституційного ладу, конституційна реформа передбачає прийняття нової Конституції або якісну зміну чинного Основного Закону, що і становить важливу передумову загальної правової модернізації суспільства.

Список використаних джерел:

1. Оніщенко Н. Конституційний процес: до питання про термінологічну визначеність і сутнісну спрямованість / Н. Оніщенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 130-135.
2. Чернопиский П. Б. Конституційна реформа і конституційний процес: до питання їх співвідношення [Електронний ресурс] / П. Б. Чернопиский // Закарпатські читання. – 2017. – Режим доступу: <http://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/13562/1>
3. Агафонова Н. В. Загальнотеоретичні підходи до поняття «конституційна реформа» / Н. В. Агафонова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2015. – № 6. – С. 5-11.
4. Куненко І. С. «Конституційний процес» і «конституційна реформа»: до питання співвідношення / І. С. Куненко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 128-133.
5. Багатомовний юридичний словник-довідник / І. О. Голубовська, В. М. Шовковий, О. М. Лефтерова та ін. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012. – 543 с.
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 6.
7. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 04 червня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 31. – Ст. 297.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
9. Калінкін А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади / А. С. Калінкін // Вісник Маріупольського державного університету. – 2014. – Вип. 8. – С. 150-157.
10. 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. П. М. Пархоменко. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2014. – 262 с.
11. Агафонова Н. В. До питання про сутність конституційної реформи в Україні / Н. В. Агафонова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2015. – № 5. – С. 15-20.
12. Диноршоев А. М. Понятие и предпосылки конституционно-правовой реформы / А. М. Диноршоев // Правовая жизнь. – 2016. – № 2 (14). – С. 22-27.
13. Колюх В. В. Конституційний процес як різновид політичного процесу / В. В. Колюх // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. – 2015. – Вип. 1. – С. 114-116
14. Волошин Ю. О. Конституційна реформа та модернізація в сучасній державі в умовах європейської інтеграції: проблеми теорії і практики : монографія / Ю. О. Волошин, О. М. Пересяда. – Одеса : Фенікс, 2013. – 208 с.
15. Бориславська О. М. Конституційна реформа як шлях формування в Україні конституційної системи обмеженого правління / О. М. Бориславська // Право України. – 2014. – № 7. – С. 47-54.