



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ «КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА»

Автори: *Юлія Кириченко, Олександр Марусяк, Ігор Коліушко, експерти Центру політико-правових реформ*

Рецензент: *Олександр Заславський, директор аналітичного відділу Лабораторії законодавчих ініціатив*

1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – січень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств й ухвалених / відхилених нормативно-правових актів)

Вересень 2019 – січень 2020 рр. можна назвати періодом конституційної турбулентності.

29 серпня 2019 року, у перший день роботи Верховної Ради України (далі – ВРУ) IX скликання, Президент України подав сім законопроектів про внесення змін до Конституції України, кожен з яких стосувався окремих аспектів конституційного статусу Парламенту та Президента України. Законопроекти не мали системного зв'язку, не були альтернативними шляхами розв'язання якої-небудь проблеми, але разом пропонувані зміни вносили сильний дисбаланс у поточну змішану форму державного правління в Україні через посилення Президента України та послідовне послаблення ВРУ. Ці законопроекти були ініційовані без будь-яких попередніх дискусій з громадянським суспільством, а концепцію (візію) конституційної реформи влада так і не підготувала чи презентувала. Усі конституційні ініціативи (за винятком законопроекту про скасування адвокатської монополії) були здебільшого популістичними та містили низку юридичних проблем і підводних каменів.

Станом на липень 2020 року три законопроекти з семи отримали негативний висновок Конституційного Суду України (далі – КСУ), два – позитивний висновок із застереженнями (юри-

дичними позиціями) і ще два – позитивний висновок без будь-яких застережень. 14 січня 2020 року ВРУ попередньо схвалила законопроекти, які не отримали застережень від КСУ, – про скасування адвокатської монополії (№ 1013) та про консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи ВРУ (№ 1028), а 4 лютого 2020 року – законопроект про зменшення конституційного складу ВРУ (№ 1017), не розглянувши при цьому застереження КСУ щодо цього законопроекту. Оскільки 17 липня 2020 року завершилася третя чергова сесія ВРУ, а народні депутати так і не розглянули законопроекти № 1013 та № 1028, проголосовані на попередній сесії, вони вже не можуть стати юридичним тілом Конституції України, а тому вважаються такими, що не були ухвалені. Щодо законопроекту № 1017, попередньо схваленого на третій сесії ВРУ, то, хоча Парламент і може його ухвалити на наступній черговій сесії (з вересня 2020 року), однак на сьогодні ми вже не бачимо достатньої підтримки ідеї зменшення конституційного складу ВРУ з боку народних депутатів України (для остаточного ухвалення такого закону необхідно не менше ніж дві треті голосів від конституційного складу ВРУ), тому малоймовірно, що законопроект № 1017 стане законом.

Важливо зазначити, що ВРУ за рекордно короткий час (попереднє схвалення законопроекту – 30 серпня 2019 року, остаточне ухвалення – 3 вересня 2019 року) внесла зміни до Конституції України щодо скасування депутатської недоторканності, які набрали чинність з 1 січня 2020 року. У зв'язку з тим, що ВРУ при ухваленні цієї конституційної зміни допустила

низку процедурних порушень, 31 січня 2020 року 50 народних депутатів України звернулися до КСУ з конституційним поданням щодо визнання неконституційним цього закону. На сьогодні ухвалою колегії суддів КСУ відкрито конституційне провадження у справі, і з 29 квітня 2020 року справу розглядає Велика Палата КСУ.

У грудні 2019 – січні 2020 рр. Президент України двічі вносив і двічі відкликав законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації, який був його восьмою конституційною ініціативою в Парламенті цього скликання. Подібно до попередніх документів, законопроект теж був неякісним з погляду юридичної техніки, а оскільки його підготували в закритому режимі без будь-якого попереднього обговорення з громадянами, то обидві редакції викликали значний суспільний резонанс. Президент України 17 січня 2020 року відкликав другу, доопрацьовану редакцію законопроекту. На третій сесії Парламенту Президент України так і не вніс нову редакцію цього законопроекту, тому сподіваємося, що це станеться на четвертій сесії Парламенту, і в тексті такого законопроекту будуть враховані пропозиції та рекомендації, одержані за результатами цьогорічних громадських та експертних обговорень.

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

Можна назвати такі виклики / проблеми в конституційному процесі України:

1. Відсутність концептуального бачення внесених до Парламенту конституційних ініціатив. При цьому конституційні ініціативи Президента України точкові, системно не пов'язані між собою та внесені сімома різними законопроектами (без урахування конституційних змін щодо децентралізації).

2. Підготовка конституційних змін у закритому режимі. Законопроекти про внесення змін до Конституції України влада готує без будь-якого попереднього обговорення з експертною спільнотою та громадянським суспільством. Це призводить як до вкрай неоднозначної оцінки конституційних новацій (особливо в колах фахівців та міжнародних партнерів), так і,

вочевидь, до низької якості самих документів, що підтверджують негативні висновки та застереження КСУ.

3. Конституційний популізм. Процес ініціювання, розробки та внесення змін до Конституції України є заручником мінливих політичних інтересів, без мети забезпечення конституційного порядку та розвитку державотворчих процесів в Україні, без урахування рекомендацій Венеційської комісії. Часто пропонуються прості рішення, які не розв'язують складні проблеми функціонування державного механізму в Україні. Наслідком такого підходу до зміни Конституції України є знецінення Основного Закону як фундаменту правової держави й ціннісної рамки суспільства.

4. Відсутня увага до проблеми розбалансування гілок влади, яка була поставлена на порядок денний після Революції Гідності й до цього часу не знайшла логічного розв'язання в проведенні комплексної конституційної реформи для вдосконалення змішаної форми правління. Пропоновані конституційні ініціативи вносять суттєвий дисбаланс у систему державного правління і замість того, щоб посилити наявну парламентсько-президентську республіку, закладають негативні тенденції до посилення президентської влади в Україні та послаблення незалежності Парламенту. При цьому вітчизняна історія свідчить, що посилений (або надмірно сильний) інститут президента породжує авторитарні тенденції, а також часто є причиною кризових ситуацій у трикутнику ухвалення рішень (Президент – Уряд – Парламент).

5. Низька якість тексту законопроектів з погляду юридичної техніки. Законопроекти, ініційовані Президентом України, мають суттєві юридичні недопрацювання, сприяють появі колізій у правовому регулюванні суспільних відносин, містять суперечливі та неоднозначні норми.

6. Ігнорування Парламентом застережень КСУ щодо ініційованих конституційних змін, що недопустимо в демократичному суспільстві. Така практика ставить Україну в очі розвинених демократичних країн-партнерів в один ряд з напівавторитарними режимами зі слабкими інституціями, що не може не позначитися на рівні міжнародної підтримки, якої потребує

країна в умовах збройної агресії з боку Росії.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр., зокрема для порядку денного четвертої сесії Парламенту

Рекомендуємо народним депутатам України, Президенту України та Кабінету Міністрів України:

- 1)** неухильно дотримуватися Конституції України під час здійснення своїх повноважень;
- 2)** постійно враховувати юридичні позиції КСУ під час розгляду та ухвалення рішень щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України;
- 3)** відмовитися від практики проведення точкових, безсистемних конституційних змін без

реальної концепції (бачення) конституційної реформи та її результатів;

4) створити інклюзивну, яка реально працює, парламентську групу з підготовки комплексної конституційної реформи з метою вдосконалення механізму державної влади, посилення парламентаризму, як і було задекларовано Парламентом ще після Революції Гідності, зокрема після повернення до Конституції України в редакції 2004 року в політико-правовий спосіб;

5) завершити реформу децентралізації, закріпивши в Конституції України новий адміністративно-територіальний устрій та посиливши місцеве самоврядування, зокрема через встановлення фінансових гарантій для його здійснення.