

## КОНСТИТУЦІЙНІ ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОЛІТИКИ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

### CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL GROUNDS FOR REFORM POLICY IN UKRAINE

Нікітіна Л.О., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри соціально-економічних дисциплін

*Комунальний заклад вищої освіти «Барський гуманітарно-педагогічний коледж імені Михайла Грушевського»*

В дослідженні охарактеризовано чинники процесу реформування ключових суспільних та державних інститутів в Україні з огляду на вимоги конституційного законодавства, а також поточного законодавства та міжнародно-правових нормативів про основоположні права і свободи людини і громадянина. Виявлено кореляцію між вимогами Конституції України, положеннями Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та актами поточного законодавства, яким впроваджуються реформаційні зміни в ключових галузях. В даному напрямку проаналізовано ціннісно-правову основу здійснення реформаційних кроків щодо антикорупційної діяльності, захисту прав та свобод людини в Україні, правового підґрунтя для запровадження судової реформи, адміністративної реформи, а також заходи вдосконалення механізмів правової охорони громадського суспільства. Виявлено органічний зв'язок фундаментальних реформаційних сфери та правосуддя як передумови імплементації правових моделей розвинутих демократичних держав. Проаналізовано психологічні та соціальні передумови політики реформ в Україні в контексті суспільного запиту на прогресивні зміни у фундаментальних векторах функціонування держави. Охарактеризовано сучасні досягнення політики реформ в Україні як «симптоматичні» показники проблем українського конституціоналізму та перспектив швидкого приєднання до складу Європейського Союзу. В дослідженні приділена особлива увага проблематиці факторів уповільнення реформ в Україні, а також зовнішні та внутрішні рушійні сили її подолання. В цьому контексті проаналізовано офіційні вимоги та рекомендації міжнародних інституцій та органів ЄС, доктринальні напрацювання окремих дослідників, а також статистичні та аналітичні дані і висновки недержавних суб'єктів та громадських організацій за темою методології вдосконалення політико-правових механізмів проведення реформ в Україні. Наведено висновки щодо сучасного стану, проблематики, векторної спрямованості та ступеню ефективності запроваджуваних в Україні реформ, а також авторське бачення подальшої систематизації отриманих даних в теоретико-правовій та практичній площині.

**Ключові слова:** конституціоналізм, політика реформ, громадське суспільство, євроінтеграція, антикорупційна реформа, судова реформа.

The study characterizes the factors of the process of reforming key public and state institutions in Ukraine in view of the requirements of constitutional legislation, as well as current legislation and international legal norms on the fundamental rights and freedoms of a person and a citizen. The correlation between the requirements of the Constitution of Ukraine, the provisions of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the acts of the current legislation, which implement reformation changes in key areas, is revealed. In this direction, the value-legal basis of the implementation of reformation steps regarding anti-corruption activities, protection of human rights and freedoms in Ukraine, the legal basis for the introduction of judicial reform, administrative reform, as well as measures to improve the mechanisms of legal protection of public society are analyzed. The organic connection of fundamental reformation shifts with the prospects of Euro-Atlantic integration of Ukraine has been revealed. Key internal factors of reforming the law enforcement sphere and justice as prerequisites for the implementation of legal models of developed democratic states are given. The psychological and social prerequisites of the reform policy in Ukraine are analyzed in the context of the public demand for progressive changes in the fundamental vectors of the state's functioning. The current achievements of the reform policy in Ukraine are characterized as "symptomatic" indicators of the problems of Ukrainian constitutionalism and the prospects of rapid accession to the European Union. In the study, special attention is paid to the problems of factors slowing down reforms in Ukraine, as well as external and internal driving forces for overcoming them. In this context, the official requirements and recommendations of international institutions and EU bodies, the doctrinal work of individual researchers, as well as statistical and analytical data and conclusions of non-state actors and public organizations on the topic of the methodology of improving the political and legal mechanisms of reforms in Ukraine were analyzed. Conclusions are given regarding the current state, problems, vector orientation and degree of effectiveness of the reforms introduced in Ukraine, as well as the author's vision of further systematization of the obtained data in the theoretical, legal and practical plane.

**Key words:** constitutionalism, reform policy, civil society, European integration, anti-corruption reform, judicial reform.

**Метою статті є** загальний доктринальний аналіз конституційно-правових засад політики реформ в Україні.

**Постановка проблеми.** Гостра потреба реформ для більшості ключових сфер функціонування державного апарату та суспільних інституцій стає дедалі більш відчутною. При цьому сучасні виклики та загрози, що є невід'ємною складовою політико-правової дійсності, в якій перебуває українське суспільство, перетворюють таку потребу для держави та суспільства на необхідність екзистенціального рівня. Втім, здійснення будь-яких реформаційних кроків, а надто в умовах протистояння військовій агресії, має ґрунтуватись на фундаменті основоположних правових цінностей, що їх встановлено нормативними актами міжнародного рівня та Конституцією України. З огляду на вказане додаткової уваги та ретельного аналізу і контролю потребує питання відповідності державної політики реформ не лише заявленим векторам та показникам, але і конституційним основам.

В світлі реального рівня взаємної інтеграції Українських та євроатлантичних механізмів менеджменту, адміністрування економічних питань, правосуддя та інших ключових сфер державного управління, курс на зміни у вигляді значної реформації існуючих інститутів вбачається неухильним. Втім, доречно зауважити, що такий важливий досвід має набуватись за рахунок рішучого акценту в державній політиці реформ на спорідненість національної правової культури з відповідними зразками розвинутих демократичних держав та суспільств. Тоді як пролонгація практики вимушених змін, що покликана залежністю від «західних партнерів» має сприйматись як окрема комплексна проблема, що загрожує розвитку держави, а не в якості «демократизації по-українськи», яка б виправдовувала всі хибні риси вітчизняної правової політики із квазістилістичних мотивів, тобто через складну специфіку ситуації в Україні.

Процес накопичення все більшого обсягу факторів тиску в напрямку просування даної позиції можна спосте-

рігати фактично в онлайн-режимі. Відбувається він в діапазоні від об'єктивних історичних викликів вітчизняній державності до персональних думок окремих посадових осіб та офіційних позицій міжнародних установ щодо стану та проблематики реформ в Україні.

Для прикладу, в публікації Financial Times «Як підтримати відбудову України» йдеться, серед іншого, про необхідність чітко визначити, які з країн-донорів, установ, міжнародних фінансових установ і органів розвитку відповідатимуть за що, і звідки надходять державні гроші. Автори наголошують, що інституційна основа необхідна для того, аби відбір та управління проектами належали Україні, але були організовані таким чином, щоб забезпечити донорам прозорість і гарантії, що гроші витрачені правильно [2].

Стокгольмський центр східноєвропейських досліджень (SCEEUS), що є незалежним центром знань на базі Шведського інституту міжнародних відносин (UI) ставить питання про те, за яких умов антикорупційна реформа в Україні відповідатиме статусу кандидата в ЄС після війни? У підсумку автори дослідження констатують необхідність здійснення українською владою наступних кроків на шляху до виконання вимог до членства України в ЄС :

- Відкритість усіх раніше закритих державних реєстрів, зокрема Єдиного реєстру декларацій, за винятком конфіденційних та/або персональних даних або даних, розголошення яких може становити загрозу національній безпеці.

- Відновлення зупиненого раніше зобов'язання державних службовців декларувати свої державні активи.

- Відновлення повноважень НАЗК щодо контролю та перевірки цих декларацій в обсязі, передбаченому законом.

- Скасування через недоцільність будь-яких обмежень повноважень НАЗК чи послаблення відповідальності за неподання або недостовірність декларацій під час відновлення режиму декларування майна.

- Повернення до попередньої системи електронного декларування, яка діяла до повномасштабного вторгнення.

- Створення для НАБУ, САП, НАЗК, АРМА та ВАКС інституційної спроможності забезпечення справжньої ефективності своєї діяльності та виконання антикорупційної рекомендації ЄС у зв'язку зі статусом кандидата на вступ України до ЄС [1].

Наданий 17 червня 2022 р Європейською комісією Висновок щодо заявки України на членство в ЄС [4] включив загалом значну кількість рекомендацій. Зокрема було визначено, що Комісія рекомендує надати Україні статус кандидата за умови життя наступних кроків:

- Прийняття та запровадження законодавства щодо процедури добору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їх доброчесності та професійних навичок, відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії.

- Завершення перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради юстиції Радою з питань етики та відбір кандидата для створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

- Подальше посилення боротьби з корупцією, зокрема на високому рівні, шляхом активних та ефективних розслідувань, а також надійного досвіду переслідувань і засуджень; призначення нового керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури шляхом затвердження визначеного переможця конкурсу та розпочати та завершити процес відбору та призначення нового Директора Національного антикорупційного бюро України.

- Отримання впевненості, що законодавство про боротьбу з відмиванням грошей відповідає стандартам Групи розробки фінансових заходів (FATF); прийняття загального стратегічного плану реформування всього правоохоронного сектору як частини безпекового середовища України.

- Запровадження антиолігархічного закону для обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя; це має бути зроблено юридично обґрунтованим способом, враховуючи майбутній висновок Венеціанської комісії щодо відповідного законодавства.

- Боротьба із впливом приватних інтересів шляхом ухвалення закону про медіа, який приводить законодавство України у відповідність до Директиви ЄС про аудіо-візуальні медіа-послуги та надає повноваження незалежному медіарегулятору.

- Завершення реформи законодавчої бази для національних меншин, яка готується відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії, та створення негайних й ефективних механізмів реалізації її запровадження.

Як відомо, Україною на сьогодні дані умови виконано лише частково, а заяви щодо прогнозів на їх виконання лунають від посадових осіб вкрай різні.

В правовій доктрині та медіасфері в якості окремого важливого питання реформ в Україні в контексті Євроатлантичної інтеграції виступає конституційний процес у військовій Україні. У загальному підсумку доцільно зазначається, що перспективи ЄС прямо пов'язані з подальшою реформою Конституційного Суду, посиленням його ролі, незалежності та ефективності, питаннями зняття депутатської недоторканності [3] та інших суттєвих кроків на шляху вдосконалення конституційних засад державності.

Таким чином, рекомендації Європейської Комісії, внутрішній суспільний запит, умови військового стану а також ціннісно-правові основи державності, представлені Конституцією України [9], Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод [8] та іншими фундаментальними нормативами формують чіткий вектор реформ на найближчі роки.

Наближення до європейських цінностей та моделей є значною мірою наближенням до європейських стандартів та вимог. Так, при розгляді питання до зміцнення конституційних основ державності, правових та інших суспільних відносин, світова спільнота приділяє значення тривалим демократичним традиціям Європи в цілому та окремих держав. Зберігається такий підхід і щодо сприяння європейського курсу України, коли відстежуються конкретні кроки до затвердження українського конституціоналізму [5].

Так, діючий станом на сьогодні Указ Президента України № 614/2014 «Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні» від 23 липня 2014 року [12] має виконуватись у відповідності до актуальних потреб та дійсних конституційних основ в Україні. Даним актом було постановлення утворити: 1) Національну раду реформ як спеціального консультативно-дорадчого органу при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації; 2) Виконавчий комітет реформ як допоміжний орган при Президентові України, основним завданням якого виступає підготовка пропозицій щодо стратегічного планування реформ, їх узгодження впровадження та моніторинг реалізації реформ. Таким чином здійснено крок до затвердження організаційних основ політики реформ в державі. Втім, останні зміни, якими вносились певні кадрові рішення в механізм реалізації визначених даним актом завдань відбулись 7 травня 2020 року із прийняттям Указу Президента України № 169/2020 «Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ» [11].

Водночас спектр галузей та сфер, що підлягають реформуванню доволі широкий, і погляди щодо пріоритетних напрямків політики реформ в Україні також відрізняються. Так, Н. В. Коршунова констатує необхідність провадження адміністративної реформи, реформування

місцевого самоврядування та правоохоронних органів як умову євроінтеграції України. При цьому вчена наголошує на необхідності провадження політики реформ на підґрунті основоположних засад права (справедливості, рівності, свободи та гуманізму), що полягає у дотриманні про програмно-орієнтаційних, та фундаментальних конституційних принципів [10, с. 144]. Важливим є також зауваження дослідниці відносно того, що конституційно-правові засади, визначені в ст. 3 Конституції України, як-от пріоритет людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності та безпеки, прав і свобод у діяльності органів державної влади є юридичним підґрунтям для розбудови держави, в котрій основоположні права та свободи людини спрямовують державну політику [10, с. 145].

Український незалежний центр політичних досліджень у співробітництві із дружніми організаціями в Україні та США представив Карту правових реформ для громадянського суспільства в Україні – аналітичний, візійний та полісі-документ, що містить бачення громадського сектору пріоритетів реформування й покращення правового середовища для організацій громадянського суспільства України на 2021–2025 роки, або, як також зазначають укладачі – порядок денний створення сприятливого правового й адміністративного середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні [6, с. 146]. В даному документі, укладеному в 2020 році, організації громадянського суспільства (далі – ОГС) розглядаються авторами як чинник в процесах демократичних трансформацій України. Укладачами також визначено 91 проблему у сфері законодавства для ОГС і запропоновано 307 рішень для їх розв'язання. Подібні приклади активності представників та організацій громадянського суспільства є міцною запорукою конституційності запроваджуваних реформ, адже

голос суспільства максимально гучно лунає на протидію незадовільним актам та рішенням влади насамперед через участь у діяльності таких організацій.

В окремих працях дослідники взагалі розглядають оптимізацію механізму реалізації і гарантування прав людини та удосконалення народовладдя як стратегічні напрямки конституційної реформи [7, с. 207], затверджуючи таким чином конституційність та пріоритет прав людини як основу стратегії державного розвитку. Така позиція сьогодні знаходить зрозуміле обґрунтування.

З огляду на досліджене слід визначити, що, серед іншого, трьома основними орієнтирами при проведенні ефективної державної політики реформ мають виступати:

- Діючі моделі, механізми та нормативні джерела Європейського Союзу (міжнародно-правові акти, вимоги щодо плану дій о вступу України в ЄС, ціннісно-правові основи демократичного суспільства).
- Конституційно-правові засади державної політики та охоронювальні Конституцією України права та цінності;
- Вимоги суспільного запиту в Україні.

**Висновки.** Сьогодні процес здійснення реформ є більшою мірою гострою проблемою й теоретичною метою, а ніж характерною ознакою правової дійсності в державі. З даних підстав, політика реформ потребує більших зусиль та уваги з боку як державних інституцій, так і суспільства. Розбудова демократичної, правової держави як основна мета державної політики має отримати прояв і у площині практичних кроків (реформ, програм, окремих заходів тощо), і на культурно-правовому, доктринальному та соціально-побутовому рівнях. Одночасно, важливою запорукою ефективності та дієвості державної політики реформ залишається конституційність будь-якого рішення в процесі їх запровадження.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Anti-corruption Reform in Ukraine After Russia's Full-Scale Invasion. Stockholm Centre for Eastern European Studies (SCEEUS) URL : <https://sceeus.se/en/publications/anti-corruption-reform-in-ukraine-after-russias-full-scale-invasion/>
2. How to support the reconstruction of Ukraine. Financial Times URL : <https://www.ft.com/content/a7e0dc4e-1478-48e6-ab6f-39c04eed1839>
3. Minakov M. The Constitutional Process in Wartime Ukraine. March 14, 2023. Focus Ukraine Blog URL : <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/constitutional-process-wartime-ukraine>
4. Opinion on the EU membership application by Ukraine An official website of the European Union URL : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_22\\_3802](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3802)
5. OSCE Support to Ukrainian Constitutionalism: What Can be Built on the Legacy of the Constitution of 3 May 1791? URL : <https://www.osce.org/support-programme-for-ukraine/542532>
6. Карта правових реформ для громадянського суспільства в Україні. Український незалежний центр політичних досліджень URL : <http://www.ucipr.org.ua/ua/publikatsii/vydannia/karta-pravovikh-reform-dlya-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrajini>
7. Козаченко А. І. Історія розвитку конституціоналізму в Україні : Навч. посібник. Полтава: "Астрія". 2020. 217 с. С. 270.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)
9. Конституція України від 28.06.1996 року. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
10. Коршунова Н. В. Конституційно-правові засади державної політики України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 144–154. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs\\_2017\\_3\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2017_3_14).
11. Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ : Указ Президента України № 169/2020 від 7 травня 2020 року № 169/2020 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169/2020#Text>
12. Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні : Указ Президента України від 23 липня 2014 року № 614/2014 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614/2014#Text>