

Войтенко Ю. М.

Університет Григорія Сковороди в Переяславі

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ В УКРАЇНІ У ПЕРІОД РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ (2014–2020): ПЕРЕДУМОВИ ТА ОСОБЛИВОСТІ

У статті розглядаються політичні передумови та юридичні особливості змін до Конституції України в умовах російської агресії в період з 2014 по 2020 рр. Дана стаття розкриває специфіку запровадження змін до Конституції України в політико-правовому контексті, враховуючи історичні реалії того чи іншого періоду. У статті показано, що в залежності від політичної ситуації в країні, президенти вдаються до змін в Конституції по різних мотивах. Такими мотивами може бути: тиск на парламент з метою його більшого контролю, збільшення повноважень президента та зменшення їх у парламенту; реформування різних галузей та зміна курсу держави тощо. Часто, зміни до Конституції є виходом з політичної кризи шляхом пошуку компромісу між президентом та парламентом. Такий стан справ зумовлений тим, що для впровадження конституційних змін необхідна підтримка понад двох третин депутатів парламенту, а також президента. Враховуючи те, що зміни до Основного Закону проходять таку складну процедуру, тому і коригувати їх у майбутньому буде також досить складно. Якщо вищі посадові особи держави знайшли політичний компроміс щодо вирішення того чи іншого питання і воно знайшло своє відбиття у змінах до Конституції, то це є свідченням надзвичайної його ваги. Так, якщо зміни до Конституції України у період до російської агресії стосувалися більше форми державного правління, то після втечі президента Януковича до Росії та обрання президентом Порошенка, Основний Закон був змінений у частині впровадження ряду реформ внаслідок курсу країни до Європейського Союзу. Так, у 2016 р. були внесені зміни до Конституції України щодо реформування правосуддя; 2019 р. було закріплено курс держави до Європейського Союзу та Північноатлантичного альянсу і у цей же рік було скасовано недоторканність з депутатів парламенту. В цілому, варто зазначити, що хоч природа цих змін до Конституції є різною, проте вона залежить від політичних цілей та загальнолюдських цінностей які має глава держави, а також від його вміння знайти компроміс з законодавчою владою – парламентом.

Ключові слова: Україна, конституція, парламент, президент, закон, період, курс.

Постановка проблеми. Процес становлення та розвитку держави тісно пов'язаний з політико-правовою сферою, зокрема з визначення головних засад як існуючого так і бажаного устрою, який закріплюється на рівні найвищої юридичної форми – Конституції. Україна не є винятком у цьому алгоритмові, адже ми, після відновлення незалежності, сформували та затвердили такий Основний Закон, котрий містив систему цінностей, котра притаманна демократичному ладу, а також відповідала кращим традиціям конституціотворення цивілізованого світу. Проте, з одного боку сформувані і затверджені Конституцію, а з іншого – впровадити її положення у життя та захистити їх від особистих амбіцій політичного лідера і наближених до нього осіб – не одне й те ж саме.

Новітня політична історія України показала, що конституція інколи стає об'єктом зазіхань

з боку вищого політичного керівництва державою, особливо в умовах політичних негараздів між гілками влади. Такі закономірності відбувалися у політичному житті України в період до російської агресії 2014 р. Проте, агресія підштовхує до мобілізації не лише майбутніх учасників бойових дій, а й політикум, адже це час для активних та рішучих реформ та відповідних змін у чинне законодавче поле країни. Звісно, зміни до Конституції неможливі в умовах воєнного стану, проте, він не вводився в Україні у зазначений період. Тому, зміни до Конституції України знайшли своє місце у новітній історії України, навіть в умовах російської агресії.

Аналіз досліджень і публікацій щодо конституційних змін в період російської агресії щодо України, показує недостатність відображення висвітлення зазначеної проблеми у наукових джерелах,

що, безумовно, посилює актуальність даного дискурсу. Для проведення наукового аналізу вказаної проблеми, автором були використані джерела нормативно-правового характеру (переважно Закони України, Укази Президента), а також Рішення Конституційного Суду України тощо.

Постановка завдання. Для висвітлення зазначеної проблематики, необхідно здійснити аналіз передумов та особливостей змін до Конституції України в умовах російської агресії у період з 2014 по 2020 рр., а також визначити природу такого коригування Основного Закону з боку головних учасників політичних процесів на найвищому рівні влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Становлення та утвердження демократичної та правової держави потребує зусиль з боку усіх учасників політичного життя. Україна ж, пройшовши шлях від проголошення своєї незалежності до ще неусталеної демократії, визначила основні засади існуючого ладу та закріпила це у Конституції. Проте, наявність у Основному Законі базових норм суспільного життя не гарантує їх втілення та дотримання, особливо з боку високопосадовців та політиків. Інерція боротьби за повноваження та владу збереглася і після ухвалення Конституції України.

Так, спробою тиску президента на парламент було оголошення та проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року щодо питань: зменшення кількості народних депутатів з 450 до 300; скасування депутатської недоторканності, створення двопалатного парламенту та право розпуску парламенту президентом [11]. Хоча результати цього референдуму і не були втілені у життя, проте вони свідчили, що конституція могла бути змінена у такий спосіб (за допомогою прямої демократії).

Також, своєрідним компромісом для виходу з політичної кризи 2004 року (під час т.зв. «Помаранчевої революції») було внесено зміни до Конституції України (Закон України «Про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р. № 2222») [5] щодо зміни форми державного правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську.

З приходом до влади на посаду президента В.Януковича, Конституційний Суд України, за поданням провладних 252 народних депутатів, ухвалив скандальне Рішення від 30 вересня 2010 року [9], яке повертало йому повноваження президента, котрі існували до 2006 р. Згідно даного Рішення, закон «Про внесення змін до

Конституції України» від 8 грудня 2004 року визнаний КСУ «неконституційним» «у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття» [9]. Відтак, Конституційний Суд установив, що «визнання неконституційним Закону № 2222 у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та ухвалення означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222.» [9].

Згідно цього Рішення Конституційного Суду (від 30 вересня 2010 року), була повернута Конституція України зразка 28 червня 1996 року, за якої до новообраного президента Януковича поверталися значно ширші повноваження, котрі притаманні президентсько-парламентській формі правління. Пізніше це дозволило стверджувати те, що саме президент, за допомогою даного (керованого) скликання Конституційного Суду, отримав значно більші повноваження, ніж його наділили виборці під час президентських виборів 2010 року. Також, це давало підстави вважати, що зазначені дії Конституційного Суду та Президента і його команди були спробою узурпації влади в Україні. Тут доречно нагадати п.2 статті 5 Основного Закону: «*Право призначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу*» [8].

Пізніше ці та інші вчинки, у частині зловживання владою з боку тодішнього президента і його команди, призводили до поступового невдоволення з боку громадськості. Кульмінацією ж невдоволення громадськості діями влади, стало непідписання В.Януковичем Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом під час Саміту «Східне партнерство» у Вільнюсі 28–29 листопада 2013 р. Цей вчинок призвів до масових протестів у столиці. Спроба їх силового розгону остаточно призвела до Революції Гідності наприкінці 2013 – початку 2014 рр.

Внаслідок Революції Гідності та втечі тодішнього президента Януковича до Росії (наприкінці лютого 2014 р.), відбулася заміна влади на всіх рівнях, а також був змінений курс держави у геополітичній площині в бік Заходу. Оскільки курс України полягав не лише у якійсь одній сфері, а у всій суспільно-політичній та соціально-економічній площині, тому його необхідно було втілити перш за все у нормативно-правовій частині. Найбільш вагомими та фундаментальними реформами потребували закріплення у Конституції України.

Першими після Революції Гідності змінами до Основного Закону стало повернення до конституційної моделі 2004 року, згідно до яких Україна знову ставала парламентсько-президентською республікою. Саме після втечі тодішнього президента Януковича, 21 лютого 2014 року Верховна Рада України 386 голосами «За» ухвалила Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції» [1], який набув чинності 2 березня 2014 року. Такі зміни могли настати лише внаслідок перемоги Революції Гідності, адже повертали ту систему балансу влади, котра існувала в Україні з 2006 по 2010 рік. Згідно цих змін, саме парламент і створена у ньому коаліція депутатських фракцій повернули собі право формувати уряд та весь його склад (окрім міністра оборони та міністра закордонних справ, котрі були за квотою президента). Повернення по попередньої моделі «балансу влади» на найвищому політичному рівні, було свідченням того, що українці не будуть терпіти узурпацію влади, яку продемонстрував президент-втікач та його команда.

Особливістю зазначеного періоду було те, що в цей час відбулася агресія Росії проти України. Так, починаючи від втечі Януковича 20 лютого 2014 р., російські війська анексувати Кримський півострів та окупували частину Луганської та Донецької областей України. Україна ж на це відповіла, запровадивши антитерористичну операцію, а також почала чинити опір та здійснювати відсіч агресору.

Для більшої легітимізації влади, необхідно було провести дострокові вибори президента, а тимчасове виконання обов'язків глави держави покладалося на Голову Верховної Ради України, яким на той час був О.Турчинов. Так, 25 травня 2014 року відбулися вибори Президента України, внаслідок яких було обрано Главою держави П. Порошенка.

Новообраний президент не лише підтримав, а й сам активно педалював курс України до ЄС та НАТО. Так, 27 червня 2014 р. президент Порошенко підписує Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, котру відмовився підписувати Янукович у Вільнюсі в 29 листопада 2013 р. Цю Угоду одночасно ратифікують парламенти України та Європи 16 вересня 2014 року. З того часу Україна остаточно і безповоротно взяла курс на поглиблену асоціацію з ЄС.

Однією з вимог такої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС було проведення судової реформи. Так, згідно статті 14 зазначеної Угоди: «*Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості...*» [10].

Враховуючи те, що до судової системи в Україні виникали питання у частині довіри до неї

з боку громадськості через її корумпованість та часткову упередженість в ухваленні рішень, тому реформуванню піддався весь судоустрій.

2 лютого 2016 року Верховна Рада України попередньо більшістю голосами підтримала ініціативу президента, щодо реформування суддівської системи. 2 червня 2016 року остаточно був ухвалений Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [2], який був підписаний президентом і згодом набув чинності. Так, згідно цього закону було внесено зміни статті 125 Конституції, згідно якої «*Суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя*», а також до статті 128: «*Призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя*» [2].

Отже, у такий спосіб значної трансформації зазнала судова гілка влади в Україні, котра перейшла від підпорядкування і призначення Верховною Радою до Президента. Згідно даного закону, був створений новий інститут влади як Вища рада правосуддя (передбачений статтею 131 зазначеного закону). Саме ця Рада, котра складається з 21 члена, відтоді подає усіх суддів на призначення президенту та усуває суддів з посад.

В цілому, варто зазначити, що весь Розділ 8 Основного Закону з того часу став уніфікованим і присвяченим не лише судам, а й адвокатурі та прокуратурі. Відтак, згідно зазначених змін, був повністю вилучений з Конституції Розділ 7, котрий раніше (лише трьома статтями) визначав статус і повноваження прокуратури [8]. Зазначені зміни до Конституції щодо правосуддя набрали чинності 30 вересня 2016 року.

Так Україна почала впроваджувати у життя своє зобов'язання у частині проведення судової реформи в нормативно-правовій сфері, пізніше положення чинного законодавства реалізовувались у практичній площині.

Ще однією реформою, згідно якої вносили зміни до Конституції, була щодо стратегічного курсу України на набуття повноправного членства у ЄС та НАТО. Дану реформу можна вважати більше у геополітичній площині, адже в умовах російської агресії щодо України, починаючи з лютого 2014 року, вона відображає зовнішньополітичний курс нашої держави.

22 листопада 2018 року попередньо був схвалений більшістю голосами у Верховній Раді України Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Євро-

пейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» [3]. Остаточо цей закон був ухвалений парламентом 334 голосами 7 лютого 2019 року і набув чинності – 21 лютого.

Зазначений закон вносив зміни як у Преамбулі, так і по декільком розділам Конституції. Так, Преамбула Конституції доповнилась словами: *«підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України»*; до Розділу 4 «Верховна Рада» додалось те, що до повноважень парламенту стали належати: *«визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору»*; Президент України тепер *«є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору»*; Кабінет Міністрів: *«забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору»* [4]. Так, вперше в Конституції України закріплювався зовнішньополітичний курс держави, адже до цих змін даний курс містився лише у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [7].

Такі зміни несло чіткий меседж як агресору, так і давало певну гарантію, що будь-яка майбутня влада в Україні повинна рахуватися з цими повноваженнями та виконувати зазначені норми Конституції.

Останніми змінами до Конституції стали ті, котрі стосувалися скасування депутатської недоторканності у народних депутатів України. Так, 30 серпня 2019 року попередньо схвалений Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» [6] 3 вересня 2019 року отримав необхідну більшість голосів нардепів. Згідно цих змін скасовувалась частина друга статті 80 Конституції, а саме: *«Народні депутати України не можуть без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані»*. Також у преамбулі цієї статті скасовувалось положення: *«Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність»*. Даний закон набрав чинності 1 січня 2020 року.

Варто зазначити те, що в Україні ще з 1996 року Конституція передбачала абсолютну недоторканність народних депутатів, тобто під час всієї каденції народних обранців не могли бути притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані без згоди Верховної Ради. Це не відповідало практиці цивілізованих демократичних країн Заходу, адже дана норма часто призводила до зловживань своїм становищем з боку деяких народних депутатів.

Висновки. Таким чином, після т. зв. «самоусунення» і втечі Януковича з своєї посади та України у лютому 2014 року відбувається агресія Росії щодо України, проте, навіть у за цих обставин нова влада робить ряд конституційних трансформацій, щоб модернізувати та реформувати існуючу систему на рівні Основного Закону. Так, парламент повертає зміни до Конституції зразка 2004 року, згідно яких Україна повертається до парламентсько-президентської республіки; змінами до Конституції 2016 року було проведено у дію реформу судової системи у якій створили Вищу раду правосуддя, котра подає кандидатів у судді на затвердження президенту, а також скасувавши Розділ 7 Основного Закону про прокуратуру віднесли її та адвокатуру до єдиного, уніфікованого Розділу 8; внесені зміни до Конституції у зовнішньополітичному курсі держави, зокрема щодо набуття Україною членства в Організації Північноатлантичного договору та у Європейському Союзі та успішно підтримані у 2018 р.; змінами до Конституції 2019 року відбулася реалізація одного з найбільш затребуваних питань в суспільстві за останні два десятиліття – скасування депутатської недоторканності. Такі конституційні трансформації свідчать про вагомість та невідворотність запроваджених реформ, навіть в умовах російської агресії протягом останніх восьми років.

Вцілому, зміни до Конституції в Україні мають різну природу: в одному випадку – це спроба тиску президента на парламент з метою його більшого контролю (2000 р.), зменшивши його повноваження та збільшивши власні (2010 р.); з іншого – компроміс головних суб'єктів з метою виходу з політичної кризи (2004 р.); проте, найбільш позитивними для держави є зміни, в основі яких лежить реформування цілих напрямків, котрі вже не відповідають вимогам часу, а також тим викликам і загрозам, котрі відбуваються в поточний період (2016, 2018 та 2019 рр.).

Список літератури:

1. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції». URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/87891.html>
2. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-VIII#Text>

3. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-VIII#Text>
4. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-VIII#Text>
5. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 № 2222-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text>
6. Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/27-20#n5>
7. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#n4430>
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10#Text>
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011?test=4/UMfPEGznhhaP1.ZixKBnfzHI4s.s80msh8Ie6#Text
11. Указ Президента України Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою від 15.01.2000 №65/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2000#Text>

Voitenko Yu. M. CONSTITUTIONAL CHANGES IN UKRAINE DURING THE PERIOD OF RUSSIAN AGGRESSION (2014-2020): BACKGROUND AND FEATURES

The article examines the political prerequisites and legal features of changes to the Constitution of Ukraine in the conditions of Russian aggression in the period from 2014 to 2020. This article reveals the features of the introduction of changes to the Constitution of Ukraine in a political and legal context, taking into account the historical realities of one or another period. The article shows that depending on the political situation in the country, presidents resort to changes in the Constitution for various reasons. Such motives can be: pressure on the parliament for the purpose of its greater control, increasing the powers of the president and reducing them in the parliament; reforming various industries and changing the course of the state, etc. Often, changes to the Constitution are a way out of a political crisis by finding a compromise between the president and the parliament. This state of affairs is caused by the fact that the implementation of constitutional changes requires the support of more than two-thirds of parliament members, as well as the president. Considering the fact that amendments to the Basic Law go through such a complicated procedure, it will also be quite difficult to adjust them in the future. If the highest officials of the state found a political compromise to solve this or that issue and it was reflected in the changes to the Constitution, then this is evidence of its extraordinary importance. Thus, if changes to the Constitution of Ukraine in the period before the Russian aggression were more related to the form of state government, then after the escape of President Yanukovich to Russia and the election of President Poroshenko, the Basic Law was changed in terms of the implementation of a number of reforms as a result of the country's course towards the European Union. Thus, in 2016, amendments were made to the Constitution of Ukraine regarding justice reform; In 2019, the state's course towards the European Union and the NATO was fixed, and in the same year immunity from parliamentarians was abolished. In general, it is worth noting that although the nature of these changes to the Constitution is different, it depends on the political goals and universal human values of the head of state, as well as on his ability to find a compromise with the legislative power – the parliament.

Key words: Ukraine, constitution, parliament, president, law, period, course.