
Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО

Юрій Сергійович Шемшученко, академік НАН України, директор Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ЕТАПИ КОНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

24 серпня наша країна відзначає День незалежності – державне свято, пов’язане з прийняттям Верховною Радою Акта проголошення незалежності України. Цей день відкрив нову сторінку в сучасній історії України як суверенної держави, заклав правові підвалини для її внутрішнього розвитку і міжнародного співробітництва.

За роки незалежності Україна пройшла складний, часом суперечливий шлях становлення й розбудови національної державності. При цьому їй доводилося не тільки вирішувати практичні питання державно-правового будівництва, а й формувати нову за своєю сутністю конституційну базу державного й суспільного ладу. На цьому шляху Україна пройшла ряд етапів з властивими їм як успіхами, так і помилками. Цей процес триває і зараз, зокрема, у вигляді реформування чинної Конституції України.

Перший етап веде свій початок від Декларації про державний суверенітет України, прийнятої Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року. У цьому історичного значення документі знайшли відображення зміст та основні принципи державного суверенітету України. З прийняттям Декларації термін «Україна» здобув широкого офіційного застосування, а сама Декларація стала основою для розробки і прийняття Акта проголошення незалежності України, а потім – і нової Конституції України.

Другий етап охоплює період діяльності першої Конституційної комісії з розробки проекту Конституції України 1996 року. Він розпочався ще за радянської влади. У жовтні 1990 р. Верховна Рада УРСР прийняла постанову «Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР». Її очолив тодішній Голова Верховної Ради УРСР Л. М. Кравчук. У січні 1991 р. з’явився підготовлений робочою групою цієї Комісії перший варіант концепції нової Конституції України.

Діяльність Комісії була скорегована після розвалу СРСР, грудневого 1991 р. Всеукраїнського референдуму і обрання Президента України. Комісію очолили два співголови – Голова Верховної Ради І. С. Плющ і перший Президент України Л. М. Кравчук. Робоча група цієї Комісії напрацювала інший проект Концепції нової Конституції України, який був оприлюднений у 1992 році.

За цим проектом Україна визнавалася президентсько-парламентською республікою. Президент мав статус не тільки глави держави, а й глави виконавчої влади. Замість однопалатної Верховної Ради пропонувалися двопалатні Національні Збори. Передбачалося закріпити дві форми власності – публічну і приватну. Функції місцевих рад були обмежені тільки питаннями місцевого і регіонального самоврядування.

Другий проект Концепції не був сприйнятий ні теорією, ні практикою. Він довго знаходився у Конституційній Комісії і навіть виносився на Всенародне обговорення. Але в умовах гострої конфронтації різних політичних сил у парламенті врешті-решт був «спущений на гальмах». У 1993 р. перша Конституційна комісія припинила свою діяльність.

Третій етап пов’язаний з діяльністю другої Конституційної комісії, утвореної відповідно до постанови Верховної Ради України від 20 вересня 1994 року. Якщо перша Комісія була органом Верховної Ради України, то друга мала статус тимчасового загальнодержавного органу. Цю Комісію очолювали другий Президент України Л. Д. Кучма і Голова Верховної Ради України О. О. Мороз.

Діяльність цієї Комісії виявилася не менш конфронтаційною, ніж попередньої. Щоб вийти з тупикової ситуації, Л. Д. Кучма і О. О. Мороз у червні 1995 р. підписали так званий Конституційний договір з річним строком дії. Але й після підписання Договору очікуваної консолідації між гілками влади не настало.

За цих обставин з ініціативи Л. Д. Кучми було утворено єдину робочу групу Конституційної комісії, яка підготувала новий проект Конституції України на базі Конституційного договору. До цього процесу долучилася узгоджувальна комісія. Доопрацьований за участю цієї комісії проект був розглянутий на останньому засіданні Конституційної комісії 11 березня 1996 р. і надісланий з висловленими зауваженнями та пропозиціями на розгляд Верховної Ради України.

Четвертий етап – це етап безпосереднього прийняття чинної Конституції Верховною Радою України. На цьому етапі Конституційна комісія до відповідної діяльності не долучалася. У квітні 1996 р. Парламент утворив власну Тимчасову спеціальну комісію як головний орган з доопрацювання проекту Конституції України (голова – народний депутат М. Д. Сирота). Саме з подання цієї комісії 4 червня Верховною Радою було прийнято проект Конституції України у першому читанні. А потім їй довелося витримати напругу безсонної ночі з 27 на 28 червня. Знаходячись під загрозою розпуску, депутати проштампували спірні положення проекту. Нова Конституція проголосила Україну суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою. Вона закріпила широкий комплекс прав і свобод людини і громадянина, а також конституційні механізми їх забезпечення.

Але на змісті Конституції позначилися наслідки швидкоплинних рішень конституційної ночі з усіма висновками, що випливають з цього. Не випадково, Основний Закон невдовзі після його прийняття став об'єктом критики як з боку теоретиків, так і практиків. З часом це актуалізувало проблему реформування чинної Конституції України.

П'ятий етап пов'язаний з внесенням перших істотних змін до Конституції України 1996 року. Кілька спроб у цьому напрямі вчинив Президент України Л. Д. Кучма. Але вони були заблоковані опозиційним Парламентом. Події на київському Майдані 2004 р., у зв'язку з виборами наступного Президента України, прискорили розвиток політичної ситуації в країні. У грудні цього ж року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України». Він передбачив зміну форми правління в державі з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську та перерозподіл повноважень між Президентом і Верховною Радою України на користь останньої. Певні новели були внесені й до виборчої системи.

Але ці перші зміни до Основного Закону не спрацювали на консолідацію українського суспільства. У цьому зв'язку новообраний Президент України В. А. Ющенко у грудні 2007 р. видав указ про створення Національної конституційної ради. А у серпні 2009 р. він виніс підготовлений цією Радою проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» на всенародне обговорення.

Проте з цього нічого не вийшло. Наприкінці 2009 р. В. А. Ющенко програв вибори на другий президентський строк. Його проект реформування Конституції залишився на папері.

Наступний, *шостий етап* конституційних змін випав на період президентського правління В. Ф. Януковича. У жовтні 2010 р. країна повернулася до більш жорсткої, президентсько-парламентської форми правління. Це було зроблено шляхом визнання Конституційним Судом України неконституційним Закону України від 8 грудня 2004 р. «Про внесення змін до Конституції України», з посиланням на порушення процедури прийняття цього Закону. З правової точки зору дане рішення Конституційного Суду України не було бездоганним.

На цей же період припадає і реформаторська діяльність Конституційної Асамблеї, очолюваної першим президентом України Л. М. Кравчуком. Вона була утворена у травні 2012 р. з метою внесення системних змін до чинної Конституції України. До складу цього органу входило понад 90 відомих конституціоналістів.

Асамблея підготувала науково обґрунтовану Концепцію змін до Конституції України. Вона впритул наблизилася до підготовки проекту відповідного закону. Але події 2013 р. на Майдані призвели до зупинення діяльності Асамблеї.

Сьомий, сучасний етап реформування чинної Конституції України розпочався з лютого 2014 р. постанови Верховної Ради України, якою остання відновила дію Конституції України в редакції 2004 р., а отже, й парламентсько-президентську форму правління, а також з Указу Президента України П. О. Порошенка від 3 березня 2015 р. «Про Конституційну комісію». Дана Комісія є допоміжним органом при Президентові України, утвореним з метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні. Очолює Комісію Голова Верховної Ради України В. Б. Гройсман.

На характер діяльності Комісії істотний вплив справляють події, пов'язані з незаконною анексією Криму Російською Федерацією та агресія останньої на Південному Сході України. Зараз робота Комісії сконцентрована головним чином на трьох основних блоках змін до Конституції, а саме: децентралізація влади і місцевого самоврядування, проблеми правосуддя, а також прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Вже є перші результати. 26 червня 2015 р. Конституційна комісія схвалила пропозиції щодо модернізації конституційних повноважень, що стосуються децентралізації влади і місцевого самоврядування. Зокрема, сприйнято європейський громадський підхід до організації місцевого самоврядування в Україні; запропоновано утворення виконавчих комітетів у складі районних та обласних рад, а також інституту префектів в областях та районах для нагляду за додержанням Конституції і законів органами місцевого самоврядування та виконання деяких інших функцій; передбачено також, що в оновленій Конституції будуть більш повно виписані гарантії матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Держава компенсує витрати органів місцевого самоврядування, понесені внаслідок рішень органів державної влади тощо.

Таким чином, пропонуються певні позитивні кроки на конституційному рівні в напрямі децентралізації державної влади і місцевого самоврядування, легітимації територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Разом із тим передбачено заходи щодо зміцнення адміністративно-територіального устрою держави під кутом її унітарного характеру.

Вироблені Конституційною комісією пропозиції щодо конституційних змін з питань децентралізації державної влади і місцевого самоврядування прийняті в першому читанні Верховною Радою України.

Дуже важливо, щоб Конституція незалежної України стала стабільним гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, забезпечення прав і свобод громадян України.