



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

ІЛЬНИЦЬКИЙ Михайло Степанович - кандидат юридичних наук, Голова Всеукраїнської громадської організації «Громада і Закон»

Конституційний процес в Україні - це послідователъный процесс разработки, принятия и реализации положений Основного Закона, является определяющим и основополагающим нормативно-правовым актом для всей правовой системы Украины.

Провозглашение независимости Украины и становления украинского общества обусловили многие вопросы дальнейшего развития Нового Европейского государства, основой которой должна быть Конституция. Конституционный процесс в Украине никогда не был простым, он происходит в условиях острого политического противостояния между различными политическими силами, испытывая влияния глобализации, мирового экономического кризиса и европейского выбора Украины. За годы независимости Украина прошла сложный путь развития как демократическое, независимое и суверенное государство, но ее правовая система нуждается в совершенствовании, прежде всего, путем изменений и дополнений в действующую Конституцию - Основного Закона страны.

Ключевые слова: Конституция Украины, Основной Закон, конституционный процесс, парламент, Президент Украины, государственная власть, местное самоуправление.

Постановка проблеми

Конституція України [1] є її основним законом, у відповідності з яким здійснюється вся законодавча та правозастосувальна діяльність у державі.

Розвиток Української держави, реформування соціально-економічної і політичної сфери суспільного життя висувають потребу в змінах і доповненнях окремих конституційних положень.

З огляду на таку необхідність є доцільним проаналізувати конституційний процес в Україні, а розроблення пропозицій щодо вдосконалення Конституції України вкрай актуальним.

Наукова розробленість теми дослідження знайшла своє відображення в О. Мироненко, О. Ярмиша, М. Ставніичук, О. Головка, В. Серьогіна, М. Орзих, О. Скрипнюка та деяких інших. Предметом їх дослідження переважно були заходи з реалізації конституційних положень у законодавчих актах, а новітній конституційний процес належного висвітлення не знайшов.

Мета і завдання статті полягають в тому, щоб розглянути етапи конституційного процесу як послідовного розвитку українського конституціоналізму, зумовленого історичними подіями та політико-правовим середовищем.

Виклад основного матеріалу

Проголошення незалежності України поставило багато питань подальшого розвитку і побудови нової європейської демократичної держави з ознаками національної автентичності. Парламент самостійної країни задекларував необхідність розробки та при-

йняття нового Основного Закону як важливого атрибуту сучасної суверенної держави. Проте, шлях до власної Конституції виявився довгим та складним. Процес створення нової Конституції тривав від часу прийняття Декларації про державний суверенітет (16 липня 1990 р.) і складався з кількох етапів, а процедури перегляду та вдосконалення конституційного врегулювання суспільних відносин тривають і досі.

Конституційний процес в Україні - це послідовний процес становлення українського конституціоналізму, зумовлений історичними подіями та політико-правовим середовищем. Новітній конституційний процес в Україні включає п'ять основних етапів.

Початок *першого етапу* новітнього конституційного процесу в Україні пов'язується з розпадом СРСР та становленням України як незалежної самостійної суверенної демократичної держави. Цей етап є найбільш важким і суперечливим та складається з кількох періодів.

1. Декларацією про державний суверенітет України[2] було проголошено «державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах». Крім того, у Декларації зазначалося, що вона є основою для нової Конституції та законів України. Реалізуючи положення Декларації, Верховна Рада Української РСР прийняла Акт проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.)[3], яким урочисто поголосила незалежність України та створення самостійної української держави - України.

24 жовтня 1990 р. парламент утворив Комісію по розробці нової Конституції Української РСР, а вже 19 червня 1991 р. своєю Постановою Верховна Рада схвалила Концепцію нової Конституції. У Концепції було визначено науковометодологічні принципи, що покладаються в основу майбутньої Конституції, а основними засадами концепції були: суверенність України, недоторканність її території, влада народу, поділ влади, рівність усіх громадян, гарантія їхніх прав та свобод.

Розробка проекту Основного Закону була складним і дуже відповідальним процесом. Проекти Конституційної комісії обговорювалися на наукових конференціях, в органах державної влади і місцевого самоврядування, на нарадах практичних працівників. Надійшла велика кількість поправок, доповнень та зауважень. Було винесено перший проект Конституції України на народне обговорення (1 липня - 1 листопада 1992 р.) та підготовлено і затверджено Верховною Радою другий проект Конституції у травні 1993 р..

Проте, суперечностями між позиціями та загостренням політичної ситуації, що була обумовлена протистоянням різних гілок влади, конституційний процес було перервано (жовтень 1993 р.). Конституційна криза в Україні тривала приблизно рік.

2. 10 листопада 1994 р. парламентом було затверджено новий склад Конституційної комісії, робота якої теж не відзначалася особливою продуктивністю, через ті самі причини. Ініціатива Президента щодо проекту «Конституційного закону України про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» не була підтримана Верховною Радою і ще більше посирила напруження між гілками влади. Необхідний був компроміс. Ним і став узгоджений після піврічного обговорення Конституційний договір, схвалений Верховною Радою України 8 червня 1995 р. [4]. Цей документ обмежував повноваження Верховної та місцевих рад, водночас розширював нормотворчі та адміністративні функції Президента та Уряду. Укладений на один рік, Конституційний договір, незважаючи на певні недоліки, створив умови для активізації конституційного процесу.

3. Конституційний договір послабив напругу між гілками влади, але не вирішив проблему прийняття нової Конституції. Потрібно було мобілізувати зусилля для досягнення мети. Так, 24 листопада 1995 р. Конституційна комісія підтримала пропозицію Президента України й утворила нову Робочу групу з підготовки проекту Конституції у складі 4 представників Верховної Ради України, 4 представників Президента України і 2 представників від органів право-

суддя для доопрацювання конституційного проекту.

24 лютого 1996 р. на засіданні Комісії було представлено розроблений Робочою групою проект, а 18 березня 1996 р. з метою вирішення всіх процедурних питань було проведене останнє засідання Комісії, на якому було вирішено направити узгоджений проект Конституції до Верховної Ради України.

20 березня 1996 р. проект Конституції було представлено на спеціальному засіданні Верховної Ради України, на яке були запрошені також члени Конституційної комісії. Проте, депутати не були налаштовані конструктивно, розгляд проекту було розпочато 17 квітня, і лише 5 травня 1996 р. парламент створив Тимчасову спеціальну комісію з доопрацювання проекту Конституції. Поступово узгоджуючи позиції різних депутатських об'єднань щодо спірних статей проекту, комісія крок за кроком визначила той текст Конституції, який міг бути прийнятий Верховною Радою України.

З 28 травня по 4 червня тривав розгляд проекту Конституції в першому читанні, який завершився успішним прийняттям рішення 258 голосами. Проте прийняття даного документу не було безхмарним, зокрема, 26 червня деякі фракції відмовились брати участь у засіданні, чим заблокували подальший розгляд питання прийняття Конституції в цілому. У відповідь Президент України видав Указ про проведення 25 вересня 1996 р. всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України, в основу якого було покладено попередній проект від 11 березня 1996 р. не опрацьований Верховною Радою України. Враховуючи такий хід подій, наступного дня, 27 червня 1996 р., парламент розпочав пленарне засідання, яке тривало майже добу. В результаті постатейного розгляду Конституції та доповіді з кожного питання Основний Закон України був прийнятий 28 червня 1996 р. 315 голосами. Президент скасував свій Указ про проведення референдуму.

Основною знаковою подією першого етапу (1991-1996 рр.) сучасного конституційного процесу стало прийняття Конститу-

ції України, а 28 червня проголошене державним святом. З прийняттям Конституції була підведена риска під перехідним періодом становлення української державності, а Україна закріпила позиції самостійної суверенної держави. Проте ця подія одночасно стала і точкою відліку наступного етапу розвитку українського конституціоналізму.

Другий етап характеризується імплементацією положень нової Конституції України, в той же час, пов'язаний з внесенням змін, спрямованих на удосконалення існуючої в Україні форми держави. Слід відзначити, що практично до початку 2000 року питання про внесення змін до Конституції України серйозно не ставилось.

Проте 2000 рік, крім тривалих суперечностей між українським парламентом та Главою держави, ознаменувався посиленням соціально-економічної кризи. Громадянське суспільство вимагало проведення конституційної реформи. Так, 16 квітня 2000 р. відбулося голосування на всеукраїнському референдумі, призначеному за народною ініціативою, який мав на меті кардинально змінити співвідношення сил між Президентом та парламентом. Усі чотири питання референдуму отримали підтримку виборців, а результати голосування довели, що народ України прагне: розширення підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради; зменшення кількості депутатів до 300; скасування депутатської недоторканності; створення двопалатного парламенту в Україні. Для легітимізації даного рішення потрібна була згода кваліфікованої більшості парламенту, який підтримав його лише 251 голосом замість 300. І хоча Конституційний Суд України визнав рішення всеукраїнського референдуму імперативними, вони так і не були реалізовані.

Слід відзначити, що у період з 1996 по 2004 рік Верховною Радою України періодично розглядалися проекти внесення змін до Конституції, проте жоден з них не був прийнятий. Ситуацію змінила політична криза, що виникла у зв'язку з виборами Президента України. 8 грудня 2004 р. на позачерговому пленарному засіданні Верховна Рада України 402 голосами прийняла Закон України «Про внесення змін до Кон-

ституції України» № 2222- [5]. Закон набрав чинності з 1 січня 2006 р., за винятком окремих положень. Прописаний під конкретну особу, він став політичним компромісом на шляху виходу з кризової ситуації. Цим законом було розширено установчі та контрольні повноваження парламенту відносно виконавчої гілки влади та уряду зокрема, збільшено строк повноважень рад усіх рівнів до 5 років, відновлено прокурорський нагляд за додержанням законності у сфері прав людини, а Україна з президентсько-парламентської республіки стала парламентсько-президентською.

Слід відзначити, що спрямований на реформатування взаємовідносин Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України цей закон остаточно розбалансував владу в державі. А питання щодо легітимності процедурних питань унормування конституційної реформи зберігали свою актуальність до 2010 року.

Третій етап сучасного конституційного процесу розпочався майже одразу з моменту набрання чинності змін до Конституції України. Політична криза 2007 р., недосконалість та колізії оновленої Конституції, непорозуміння всередині органів державної влади і численні порушення Конституції з боку вищих органів державної влади змусили Президента України як гаранта Конституції створити Національну конституційну раду.

Як зазначалось в Указі Президента, Національна конституційна рада утворюється з метою посилення конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина, створення збалансованої системи державної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування та напрацювання пропозицій щодо системного вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин, а основним її завданням визначалась підготовка концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та проекту нової редакції Конституції України.

Було розпочато масштабну роботу, до якої активно долучилась громадськість. Багато питань потребували вирішення, а першочерговим завданням стало напрацювання легітимного механізму прийняття нової Конституції, адже чинний Основний Закон

України не передбачав алгоритму ухвалення та втілення в життя нової редакції Конституції України.

Проте, як і в попередні роки, ініціативи не знайшли втілення в життя через протистояння політичних сил у парламенті. Так, у червні 2009 р. парламент був охоплений ідеєю створення широкої коаліції для внесення системних змін до Конституції з метою запровадження парламентської республіки. Втім, на передодні президентських виборів різні політичні сили заявили про внесення до парламенту власних конституційних проектів.

Ситуація змінилась після виборів Президента України у січні 2010 р.. Так, 2 квітня 2010 р. Указом Президента було ліквідовано Національну конституційну раду. А 30 вересня 2010 р. рішенням Конституційного Суду України Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. було визнано таким, що не відповідає Конституції України (неконституційним) у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття.

Четвертий етап конституційного процесу було розпочато скасуванням наведених вище змін та відновленням дії Конституції України в редакції 1996 року. Крім того, він характеризується тим, що у цей період Верховна Рада двічі вносила зміни до Основного Закону.

Так, 4 лютого 2011 р. набрав чинності, прийнятий 1 лютого 2011 р. Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

21 лютого 2011 р. Указом Президента України було створено Науково-експертну групу, з метою напрацювання пропозицій щодо механізму створення і діяльності Конституційної Асамблеї, а також для аналізу концепції реформування Конституції. І хоча група підготувала Концепцію формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї, цей період конституційного процесу видався складним та доволі тривалим і носив еволюційний характер.

6 жовтня 2013 р. набрав чинності прийнятий 19 вересня 2013 р. Закон України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України». Зміни стосувалися лише статті 98 Основного Закону, та розширювали повноваження Рахункової палати.

У грудні 2013 р. голова Конституційної асамблеї анонсував про завершення підготовки концепції змін до Конституції. Проте події кінця 2013 та початку 2014 року призвели до безпрецедентної кризи владної вертикалі. Верховна Рада України в умовах «революційної необхідності» та загалом без рішення профільного Комітету прийняла за основу проект закону про відновлення дії окремих положень Конституції України, де-факто повернувши дію Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р.

Так, у лютому 2014 р. розпочався *п'ятий етап* конституційного процесу, що триває і досі. Перемога Революції Гідності поставила завдання реформування держави і провідне місце в комплексі необхідних реформ посіла конституційна. 2014 рік розпочався низкою конституційних трансформацій, спрямованих на правове врегулювання нової політичної реальності.

Ключовими завданнями, які повинна вирішити конституційна реформа стали: відновлення легітимності Конституції як акту установчої влади; виправлення змістовних недоліків, а саме удосконалення механізму державної влади (форми правління); створення конституційних передумов для децентралізації влади; посилення незалежності та професійності судової влади; вирішення дилеми гарантування Конституцією прав і свобод людини; посилення механізмів захисту Конституції.

З березня 2015 р. з метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо вдосконалення Конституції України з урахуванням сучасних викликів та потреб суспільства Президент України створив Конституційну Комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України.

1 липня 2015 р. Конституційною Комісією було подано до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади. 16 липня 2015 р. парламент ухвалив постанову про

направлення до Конституційного Суду доопрацьованого законопроекту, а 31 липня було отримано позитивний висновок щодо його відповідності вимогам статей 157, 158 Основного Закону. Попередньо схвалений 265 голосами народних депутатів, законопроект так і не набув подальшого розгляду. Напруження, яке зросло навколо цього проекту переросло у масові сутички, що і загальмувало процес.

25 листопада 2015 р. Конституційна Комісія робить наступний крок і вносить до парламенту законопроект про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя. На цей раз спроба виявилась більш вдалою і Велика судова реформа, попередньо схвалена Конституційним Судом України, була підтримана 2 червня 2016 р. голосами 335 народних депутатів без суттєвого обговорення. Документ став частиною пакету реформи правосуддя, в межах якого депутати вже схвалили нову редакцію закону про судоустрій та статус суддів. Конституційні зміни визначили загальні риси судової системи, а новий закон про судоустрій деталізував реформу та визначив механізми переважання судів та перестатистичності суддів.

Висновки

Не дивлячись на всебічність ініційованих Президентом змін до Конституції України, можна впевнено стверджувати, що поза увагою сучасного конституційного процесу залишаються такі не менш актуальні для державотворення та ефективного функціонування влади питання як депутатська недоторканність, баланс гілок влади в межах парламентсько-президентської форми правління та інші. Будучи занадто заполітизованими, вони до цього часу чекають свого старту. Необхідно завершити процес децентралізації повноважень від органів виконавчої влади, продовжити створення потужних самостійних життєздатних органів місцевого самоврядування шляхом об'єднання громад, усунути дублювання повноважень в окремих органах, посилити повноваження місцевих державних адміністрацій як найближчих до населення органів державної влади.

АНОТАЦІЯ

Конституційний процес в Україні – це послідовний процес розробки, прийняття та реалізації положень Основного Закону, який є визначальним і основопологаючим нормативно-правовим актом для всієї правової системи України.

Проголошення незалежності України та становлення українського суспільства обумовили багато питань подальшого розвитку Нової Європейської держави, основою якої має бути Конституція. Конституційний процес в Україні ніколи не був простим, він відбувається в умовах гострого політичного протистояння між різними політичними силами, зазнаючи впливу глобалізації, світової економічної кризи і європейського вибору України. За роки незалежності Україна пройшла складний шлях розвитку як демократична, незалежна і суверенна держава, але її правова система потребує вдосконалення, насамперед, шляхом змін і доповнень до чинної Конституції – Основного Закону країни.

Ключові слова: Конституція України, Основний Закон, конституційний процес, парламент, Президент України, державна влада, місцеве самоврядування.

SUMMARY

The constitutional process in Ukraine is a coherent process of developing, adopting and implementing the provisions of the Basic Law, which is a decisive and fundamental legal act for the entire legal system of Ukraine.

The proclamation of the independence of Ukraine and the formation of Ukrainian society have caused many issues of the further development of the New European State, the basis of which should be the Constitution. The constitutional process in Ukraine has never been easy, it takes place under conditions of an acute political confrontation between different political forces, influencing globalization, the global economic crisis and Ukraine's European choice. During the years of independence, Ukraine has undergone a difficult development path as a democratic, independent and sovereign state, but its legal system needs to be improved, first of all, through changes and additions to the current Constitution - the Basic Law of the country.

Key words: Constitution of Ukraine, Basic Law, constitutional process, parliament, President of Ukraine, state power, local self-government.

Література

1. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, - ст. 141).
2. Декларація про державний суверенітет України (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, N 31, ст.429).
3. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» 24 серпня 1991 року N 1427-XII.
4. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та

функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України- (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, N 18, ст.133).

5. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 2, ст.44) 8 грудня 2004 року N 2222-IV.