

Лише в серпні 2002 р., після публічного виголошення Президентом України ідеї реформування, реформа почала набирати потужніших обертів. 26 грудня 2002 року утворено Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради з опрацювання проектів законів про внесення змін до Конституції України.

Протягом 2003–2004 років за ініціативою Президента України проведено «всенародне обговорення» проекту змін до Конституції. Це заклало підвалини формування нинішньої будови влади в Україні, яка була закріплена в грудні 2004 року, коли протистояння в суспільстві досягло критичної межі. Політичний консенсус призвів до появи 8 грудня 2004 року ухвалених парламентом змін до Конституції України [6, ст. 44], які передбачав проект закону, що всупереч вимогам статті 159 Конституції не був розглянутий Конституційним Судом України на предмет відповідності приписам її статей 157 та 158.

Українська практика застосування конституційних норм неодноразово ставала підґрунтям для ініціювання змін до Конституції України. У Верховній Раді України, починаючи з 28 червня 1996 року, до сьогодні було зареєстровано більше десятка проектів законів України про внесення змін до Конституції України. Окремі законопроекти передбачали виключно точкове вдосконалення тих чи інших положень Основного Закону, при цьому деякі з них мали на меті докорінно реформувати державу.

Як наслідок, до Конституції України було внесено зміни законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, від 21 лютого 2014 року № 742-VII. Вважаємо за необхідне звернути увагу на зміст цих законів.

Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 08 грудня 2004 року № 2222-IV було запроваджено зміни до організації функціонування органів державної влади в Україні та привнесено до форми державного правління елементи парламентсько-президентської республіки. А саме: зміни до Конституції України передбачали суттєве посилення повноважень та ролі Верховної Ради України у системі «стримувань і противаг». Одночасно із запровадженням парламентського способу формування Кабінету Міністрів України було запропоновано окремі інші інструменти функціонування держави як парламентсько-президентської республіки. Разом з тим такі зміни не мали комплексного характеру, що стало предметом критики вітчизняними та міжнародними експертами. Зокрема, у Висновку Венеціанської Комісії від 10 – 11 червня 2005 року було висловлено ряд зауважень змістовного характеру до нової редакції Конституції України.

Стало очевидним, що конституційна реформа 2004 року створила неефективну владну вертикаль в державі. А системним недоліком такої реформи є порядок призначення та підпорядкування членів Кабінету Міністрів України. Внаслідок нового порядку зовнішня та внутрішня політика України опиняються в руках різних гілок влади.

Разом з тим, зазначені зміни було протиправно визнано неконституційними Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010. Конституційним Судом України було прийнято рішення про відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, тобто у редакції її прийняття 28 червня 1996 року [7].

У попередньому підсумку можна констатувати, що починаючи з моменту часткового набрання чинності змін до Конституції України – з січня 2006 року – механізм державної влади був суттєво розбалансований – виникло багато зайвих ускладнень у відносинах вищих органів влади, перманентно виникали політичні конфлікти, мали місце непорозуміння всередині органів державної влади, численні порушення Конституції з боку вищих органів державної влади.

Саме така ситуація змусила Президента України, як гаранта Конституції, Указом від 27 грудня 2007 року № 1294/2007 «Про Національну конституційну раду» та Указом Президента України від 18 лютого 2008 року № 139/2008 «Про склад Національної конституційної ради» створити в Україні Національну конституційну раду, основним завдання якої стала підготовка пропозицій щодо концепції системного оновлення конституційного регулювання та основних положень проекту нової редакції Конституції України та забезпечення їх громадського обговорення.

Саме суспільно-політичні процеси в Україні протягом листопада 2013 року – лютого 2014 року обумовили прийняття Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України». Цим Законом відновлено дію окремих положень Конституції України зі змінами, внесеними законами України від 08 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII. Таким чином, сьогодні діє Конституція України із врахуванням змін від 08 грудня 2004 року, що передбачає функціонування в Україні парламентсько-президентської форми державного правління.

Поверненням до Конституції в редакції 2004 року процес вдосконалення конституційних норм не завершується. Для подальшої трансформації Основного Закону Верховна Рада, відповідно до частини третьої статті 89 Конституції України, приймає постанову «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України» від 04.03.2014 року № 849-VII (далі ТСК). Її створення передбачено також пунктом 1 розділу II Коаліційної угоди.

ТСК «готує узгоджений законопроект про внесення змін до Конституції України з урахуванням висновків Венеціанської комісії». Таке її завдання відповідає і ст.85 Регламенту Верховної Ради України. А після включення Коаліційної угоди до Програми діяльності Кабінету Міністрів на 2015 рік, зазначені положення стали й частиною урядової Програми.

29 квітня 2014 року у Верховній Раді відбулося відкрите парламентське засідання у формі громадських слухань з питань обговорення внесення змін до Конституції України, які повинні забезпечити фундамент демократичних перетворень в нашій державі. Зміни до Конституції мають стосуватися трьох блоків: пошуку балансу влади на центральному рівні для вдосконалення парламентсько-президентської форми правління; децентралізації та наділення реальними повноваженнями органів місцевого самоврядування; реформування судової системи. Оскільки, і це вже стало очевидним, без розширення прав місцевого самоврядування неможливо побудувати сильні регіони і сильну країну. Відповідно, основною метою внесення змін до Конституції повинна бути не боротьба за владу, а розподіл влади для подолання й знищення політичної й економічної корупції, яка виникає за монополії на владу й ресурси, знайти баланс між повноваженнями Президента, Уряду й Парламенту.

Указом за № 119/2015 від 03 березня 2015 року Президент України, відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Основного Закону, утворив Конституційну Комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові. Основним завданням Комісії стало «внесення змін до Конституції вже у 2015 році, головним змістом яких повинна стати децентралізація влади» [14].

Таким чином, Комісія утворена з метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, найкращих фахівців та найавторитетніших політиків вітчизняного та міжнародного експертного середовища, сприяння досягненню громадського та політичного консенсусу щодо вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні.

Загалом, якщо давати оцінку статусу та напрямку діяльності парламентської і президентської комісій, то слід зауважити, що і статус і тематика роботи цих комісій однакова: підготовка узгоджених змін до Конституції України. Між тим, процес іде повільно, суперечливо, неузгоджено. Одним із проявів цього, є ініціювання паралельних конституційних комісій парламентом і Президентом, які практично ведуть до одного – гальмування конституційної реформи, в частині територіального устрою, місцевого самоврядування, місцевої виконавчої влади [15].

У Венеціанській комісії стурбовані тим що конституційна реформа в Україні проходить занадто повільно в той час як поправки до Конституції в частині децентралізації мають вступити в силу до кінця цього року.

Згідно Конституції, восени мають відбутись чергові місцеві вибори. Якщо доти змін в частині територіального устрою і місцевого самоврядування не буде, то вибори пройдуть згідно сучасної територіальної організації місцевого самоврядування, і реформи відтермі-

13. Про відновлення дії окремих положень Конституції України [Електронний ресурс] : Закон України від 21 лютого 2014 р. № 742VII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74218>
14. Про Конституційну комісію [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 3 березня 2015 р. № 119/2015. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/19018.html>
15. Борис Беспалий. Конституційна комісія як гальмо конституційної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radaprogram.org/experts/3-konstytuciynna-komisiya-yak-galmo-konstytuciynoyi-reformy>

Стаття надійшла 20.04.2015 р.

З.В. Кузнецова, канд. юрид. наук, доцент
Одеський національний університет імені Й. Й. Мечникова
кафедра конституційного права і правосуддя
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ МЕХАНИЗМА УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ

Резюме

Статья посвящена рассмотрению этапов современного конституционного процесса в Украине. На основании тенденций правопонимания, новейших достижений отечественной науки конституционного права, анализа его современных источников осуществлена попытка раскрыть сущность политической реформы в процессе практической реализации Конституции Украины.

Ключевые слова: Конституция Украины, политико-правовая реформа, конституционный процесс, правовая процедура, система власти.

Z.V. Kuznetcova, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Constitutional Law and Justice
Frantsuzkiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

POLITICAL AND LEGAL FRAMEWORK MECHANISM TO IMPROVE THE CONSTITUTION OF UKRAINE

Summary

The article is devoted to the modern stage of the constitutional process in Ukraine. Based on the trends of thinking, new achievements of native science of constitutional law, latest analysis of its sources, the article attempts to discover the essence of political reform in the practical implementation of the Constitution of Ukraine.

Key words: Constitution of Ukraine, political and legal reform, constitutional process, the legal procedure, the system power.