



ПИТАННЯ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Наталія Агафонова,

народний депутат України, Голова підкомітету з питань конституційного законодавства та конституційного судочинства Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя

Стаття присвячена дослідженню розвитку конституційної реформи в Україні. Наголошено на актуальності дослідження питань історії конституційних перетворень, оскільки конституційна реформа в Україні не є завершеною та кожен новий її етап має піддаватись аналізу щодо його мети, конкретних завдань, ролі основних суб'єктів і результативності. Зазначено, що ключовим фактором, який визначив перебіг конституційної реформи в Україні, є прийняття Конституції України 1996 р. Цю історичну подію можна вважати основною віхою в оцінці періодів, етапів і напрямів сучасної конституційної реформи. Виділено п'ять періодів конституційної реформи в Україні. Проведено аналіз періодів і напрямів конституційної реформи в Україні, визначено їхні спільні та відмінні риси. Розглянуто супутні державно-правові і суспільно-політичні заходи та події в межах певних історичних рамок, роль основних учасників конституційної реформи. Зазначено, що сучасний період конституційної реформи в Україні зумовлений усіма попередніми періодами й етапами. Він несе в собі відбиток усіх основних суперечностей як змісту Конституції України, так і конституційного процесу, що необхідно зважати в процесі конституційних перетворень.

Ключові слова: Конституція України, конституційна реформа, періоди конституційної реформи, напрями конституційної реформи, конституційний процес

Як конституційно-правове явище конституційна реформа в Україні бере свій початок з часу проголошення незалежності держави. Її складний і суперечливий перебіг є наочним віддзеркаленням не простого процесу формування демократичної державності та конституціоналізму. Закономірно, ці процеси привертали й усе більше привертають увагу дослідників.

Питання конституційної реформи як невід'ємного аспекту історії Конституції України розглядаються в багатьох підручниках з конституційного права, досліджуються в монографічних працях в аспекті розвитку інститутів парламентаризму, президента, охорони Конституції, конституціоналізму тощо [1; 2; 3; 4 та ін.]. Водночас дослідження цього питання не втрачає своєї

актуальності, тому що конституційна реформа в Україні не є завершеною і кожен новий її етап має аналізуватися з позицій його мети, конкретних завдань, ролі основних суб'єктів і результативності. Важливим є і переосмислення попередніх періодів конституційних перетворень щодо їхнього впливу на сучасний стан конституційної реформи в Україні.

Метою цієї статті є характеристика основних періодів, напрямів і етапів конституційної реформи в Україні, їхній вплив на теоретичну характеристику форми держави, розвиток правової системи. Для такої характеристики необхідний послідовний розгляд усіх основних періодів і напрямів реформ, аналіз супутніх державно-правових і суспільно-політичних заходів, акцій



і подій у межах певних історичних рамок, і ролі основних учасників конституційної реформи в Україні.

Хронологія та аналіз етапів конституційної реформи дозволяють відстежити ступінь її послідовності та системності, закономірності розвитку, показати її об'єктивні й суб'єктивні чинники.

У науковій літературі слушно звертається увага на відмінність періодів і етапів конституційної реформи. Періоди є більш масштабними. Вони визначаються з урахуванням сукупності перетворювальних заходів і досягнутих результатів реформування. На відміну від цього, етапами позначають розвиток подій у межах кожного напрямку, а їх характеристика ґрунтується на поєднанні подій і хронологічних показників. Події кожного етапу фіксуються відповідними конституційно-правовими актами, на їх основі розкривається зміст кожного етапу [5].

Ключовим фактором, який визначив перебіг конституційної реформи в Україні необхідно вважати прийняття Конституції України в 1996 р. Цю історичну подію можна рахувати основною віхою в оцінці періодів, етапів і напрямів сучасної конституційної реформи. Відповідно, можемо розмежовувати періоди конституційної реформи.

Межі першого, перехідного періоду конституційної реформи в Україні співвідносяться 1990–1996 рр. Його початок визначило прийняття 16.07.1990 р. Декларації про державний суверенітет України, в останньому розділі якої визначено, що Декларація є основою для нової Конституції та законів України [6]. А часом закінчення перехідного періоду потрібно вважати прийняття Конституції України у 1996 р.

Другий період – період реалізації положень Конституції 1996 р. – «Помаранчева революція» та внесення змін до Конституції України згідно із Законом України від 08.12.2004 р. № 2222 [7].

Третій період — період становлення оновленої Конституції України з 2006 р. — відміна конституційної ре-

форми згідно з рішенням Конституційного Суду України у 2010 р. [8].

Четвертий період конституційної реформи — найбільш драматичний — можна визначити часовими межами 2011–2014 рр. Його визначають такі основні події: формування Конституційної асамблеї, революційні події на Майдані та повернення редакції Конституції України зі змінами згідно із Законом України від 08.12.2004 р. № 2222 2006 р.

У 2015 р. Україна вступила в чергову активну фазу, котру ми можемо вважати п'ятим періодом конституційного реформування. Основні риси поточної конституційної реформи вже означені у низці нормативних актів, зокрема, у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [9], Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні [10], роботі Конституційної комісії [11].

Кожен з названих періодів має свої напрями, що, в свою чергою, розвиваються своїми етапами. Їх аналіз створює певні передумови для наукового обґрунтування конституційної реформи, визначення тенденцій і перспектив її розвитку та переходу до нового етапу українського конституціоналізму.

Розглянемо основні періоди конституційної реформи в Україні. Попередньо зауважимо, що термін «конституційна реформа» не був відомий юридичній науці радянських часів, й науці державного права також. За історію радянської держави прийняття кожного нового конституційного акта як СРСР в цілому, так і союзних республік було зумовлене черговими завданнями побудови соціалізму. І лише з розпадом СРСР і початком нової історії, історії справді суверенної Української держави можна вести мову про конституційні перетворення як самостійну конституційну реформу, що на тому початковому етапі мала завдання забезпечити перехід держави та права до нового історичного типу.

Характерна особливість конституційної реформи в Україні першого пе-



ріоду — її розвиток у двох напрямках. У межах першого напрямку відбувалося динамічне реформування Конституції України зразка 1978 р., оновлення законодавства. Другий напрям конституційної реформи передбачав необхідність підготовки та прийняття нової Конституції України.

Початок першого періоду конституційної реформи в Україні, як уже було зазначено, визначила доленосна для Української держави історична подія — прийняття Декларації про державний суверенітет України й остаточне набуття Україною незалежності в 1991 р. На той час в державі була чинною Конституція (Основний Закон) УРСР 1978 р., до якої з 1989 р. до ухвалення Акта проголошення незалежності Української РСР вже була внесена низка змін, що були спрямовані на удосконалення системи державного управління та передбачали реформування Уряду УРСР — Кабінету Міністрів УРСР як найвищого органу державного управління, заснування поста Президента УРСР, а також стосувались адміністративно-територіального устрою держави.

Після проголошення Акта незалежності України та протягом 1991–1992 рр. до Конституції 1978 р. були внесені численні зміни, що суттєво змінили політичну й економічну систему держави. Ці зміни визначали нову модель організації державної влади згідно з принципом поділу влади: Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади, Президент України як глава держави і глава виконавчої влади, Кабінет Міністрів України як орган державної виконавчої влади, Конституційний Суд України, система судів України і прокуратури України. З Конституції були вилучені статті щодо предметів відання Української РСР та норми щодо захисту суверенних прав УРСР Союзом РСР. На реалізацію положень оновленої Конституції (1978 р.) були прийняті такі важливі та необхідні закони, як «Про Президента Української РСР» (1991 р.), «Про правонаступництво

України» (1991 р.), «Про статус народного депутата України» (1992 р.), «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» (1992 р.), «Про прокуратуру» (1991 р.), «Про громадянство» (1991 р.), «Про судоустрій України» (1992 р.) та ін.

На той час УРСР перетворювалася на суверенну державу Україна, для якої вкрай важливо було створити нову конституцію. Офіційно це було визначено й у Законі України «Про правонаступництво України» (1991 р.), ст. 2 якого закріплювала норму про дію на території України Конституції (Основного Закону) УРСР до ухвалення нової Конституції України.

Отож, перший напрям конституційної реформи виявився достатньою результативним з позицій забезпечення потреб створення нових засад функціонування державності. Це, очевидно, певною мірою вплинуло на динаміку другого напрямку конституційної реформи — підготовку нової Конституції України.

Організаційно цей напрям бере початок від 24.10.1990 р., коли Верховною Радою УРСР була утворена Конституційна комісія (Комісія з розробки нової Конституції Української РСР) на чолі з тодішнім Головою Верховної Ради УРСР Л. Кравчуком [12]. Зазначеною Комісією була розроблена Концепція нової Конституції України, що була схвалена Верховною Радою УРСР 19.06.1991 р. На основі цієї Концепції Конституційною Комісією було підготовлено перший проект Конституції України, котрий було винесено на всенародне обговорення [13]. У цьому проекті були закріплені основні принципи демократичної держави, яку безпосередньо визначено демократичною, правовою, соціальною, утверджено людину як найвищу цінність, пріоритет прав і свобод людини та громадянина, відповідальність держави перед людиною і громадянським суспільством, народний суверенітет, верховенство права, розподіл влади, економічний, політич-



ний й ідеологічний плюралізм. Проект закріплював президентську форму правління (Президент — глава держави та глава виконавчої влади), містив два варіанти структури парламенту — Національних зборів (дво- й однопалатний), унітарну форму територіального устрою.

За час всенародного обговорення проекту Конституції (15.07–01.12.1992 р.) до Конституційної комісії надійшло близько 50 тис. зауважень і пропозицій. У результаті опрацювання зауважень та пропозицій було створено проект Конституції (проект в офіційній редакції від 27.05.1993 р.), який був переданий на розгляд Верховної Ради України. Доопрацьований Верховною Радою України проект існував в редакції від 26.10.1993 р.

Попри демократичний зміст проекту Конституції України від 26.10.1993 р. він так і не був втілений у життя. Цьому завадила відсутність консенсусу між політичними силами уособленими Президентом України та Парламентом України й передвиборчі перегони, що відсунули конституційний проект на друге місце.

Варто зауважити, що протягом 1991–1993 рр. активними учасниками конституційної правотворчості були відомі в Україні вчені-юристи, представники різних політичних партій, громадських організацій, громадяни України. У цей період було розроблено низку проектів Конституції України, зокрема, проект Конституції України (Слов'янський федеративний Гетьманат Київська Русь-Україна) (1991 р.); проект Конституції України, направлений Хмельницькою облрадою депутатів з пояснювальною запискою В. Назарова (1992 р.); проект Конституції України (за авторством В. Золотарьова, Дм. Джангірова, В. Тимохіна (1992 р.); проект Конституції України, підготовлений С. Волконським (1992 р.); проект Конституції України в редакції 27.05.1993 р. (підготовлений авторським колективом у складі М. Козюбри, В. Копейчикова, А. Мацюка,

Є. Тихонової, М. Цвіка, Л. Юзькова та ін.); проект Конституції України гуманітарного екуменічного дослідницького Фонду «РАХ», підготовлений А. Домбровським (1993 р.); проект Конституції (Основного Закону) України, підготовлений Конгресом українських націоналістів (1994 р.) [14] та ін.

Новий етап першого періоду конституційної реформи в Україні розпочався після завершення дострокових парламентських і президентських виборів (10.11.1994 р.) та продовжувався до 08.06.1995 р. У той час розробки проекту Конституції України здійснювалось оновленим складом Конституційної комісії, очолюваної Президентом України Л. Кучмою та Головою Верховної Ради України О. Морозом [15].

Водночас у цей період вченими та політиками було підготовлено низку альтернативних конституційних проектів. Протягом грудня 1994 р. – червня 1995 р. проекти нової Конституції України були розроблені Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Українською академією внутрішніх справ, фракцією комуністів у Верховній Раді України, Всеукраїнським товариством «Прометей», Християнсько-демократичною партією, Конгресом націоналістів України.

Основні дискусії наукового та політичного загалу в той час точилися навколо питань про форму правління (повноваження Президента України і Парламенту України) і взаємовідносини центру й регіонів [16, 382–383]. Ці дискусії ґрунтувалися на чинній тоді Конституції 1978 р.

Наслідком численних і неузгоджених змін до Конституції (1978 р.) стала ситуація конституційної невизначеності, що сприяло загостренню політичної кризи. Розв'язанню цієї політичної кризи мав сприяти, укладений 08.06.1995 р. Конституційний Договір між Президентом України і Верховною Радою України про організацію державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України [17].



Даючи оцінку цьому Договору В. Шаповал та А. Корнеев, зазначали, що це був не тільки юридичний, а й політичний документ, появу якого зумовили особливості гострої, небезпечної власне для існування держави ситуації у суспільстві. «Але така угода двох вищих органів держави, на укладення якої вони не мали повноважень, за своїм характером була об'єктивно протиконституційною. Верховна Рада і Президент були не «суверенними», а конституційними органами влади, і як такі не могли укладати між собою договори за власною волею. Тому в тексті Конституційного Договору немає жодного посилання на конкретні правові норми, а лише сформульоване положення, за яким сторони «є суб'єктами конституційного права» і діють «на основі доброї волі Сторін, взаємних поступок та компромісу». До того ж, Конституційним Договором запроваджувалось нормативне регулювання відносин державного владарювання при фактичному зупиненні дії відповідних положень чинної Конституції, що при цьому не скасовувалися. Реально більшість народних депутатів і Президент, об'єднавшись, виступили в ролі «суверенного верховного правителя», котрий встановив, як має здійснюватися державна влада в Україні, що є феноменом у практиці сучасного конституціоналізму. Водночас, значення Конституційного Договору для прискорення конституційного процесу в Україні було на той час безумовно позитивним. Його підписанням завершився багатомісячний, фактично конкурентний конституційний процес, який відволікав увагу і час керівників держави, інших осіб, причетних до опрацювання проекту Конституції, звужуючи таким чином можливість зосередження їх зусиль на виконання саме такого завдання. Водночас, у Конституційному Договорі визнавалось за необхідне «створення належних умов для прискорення та успішного завершення конституційного процесу в Україні з тим, щоб прийняти

нову Конституцію України в строк не пізніше одного року з дня підписання цього Конституційного Договору». Конституційний Договір містив положення щодо обмеження його дії у часі — до прийняття нової Конституції, і це також вимагало активізації діяльності Конституційної комісії» [18, 13].

Відтоді конституційний процес перейшов в активну фазу. У листопаді 1995 р. розроблений конституційною комісією проект Конституції України в редакції 15.11.1995 р. був переданий на розгляд Верховної Ради України, для доопрацювання якого було створено Тимчасову спеціальну комісію.

За результатами розгляду Верховною Радою України проект Конституції України був визнаний невідкладним і прийнятим у першому читанні. Суперечності між Президентом України і Верховною Радою України сприяли прискоренню конституційного процесу. Ситуація особливо загострилася 26.06.1996 р., коли Рада національної безпеки України й Рада регіонів при Президентові України заявили про неможливість подальших зволікань із прийняттям нової Конституції України, тому що такі зволікання вкрай негативно позначалися на соціально-економічній ситуації в державі.

«Небезпека» прийняття на всеукраїнському референдумі, зініційованому Президентом України, варіанту проекту конституційних змін, який не влаштовував політичні сили, представлені у Верховній Раді України, прискорила розгляд проекту Конституції України у другому читанні (27.06.1996 р.), чому сприяло прийняття Верховною Радою України спеціальної процедури [19]. На основі цієї процедури після 24 годин безперервної праці парламент України 28.06.1996 р. прийняв і увів в дію Конституцію України. Таким чином, було створено необхідну правову основу функціонування та розвитку держави та суспільства. Ця подія стала на той час найбільш значущим здобутком українського конституціоналізму. Кон-



ституція України стала першим загально-визнаним у всьому світі вітчизняним Основним Законом суверенної Української держави, що визначила основи суспільного та державного ладу, права і свободи людини та громадянина, порядок організації й функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Нова Конституція України визначили й основні напрями розвитку конституційного права України.

Конституція України 1996 р. отримала високу позитивну оцінку Венеціанської комісії. Так, у висновку Венеціанської комісії (1997 р.) зазначалося, що «хоча Конституцією запроваджується сильна виконавча влада під керівництвом потужного Президента, разом з тим присутні стримування і противаги, що має запобігти зверненню до авторитарних рішень. Принцип верховенства права також чітко відображено в тексті Конституції. Створення демократичного місцевого самоврядування, а також важлива роль, відведена Конституційному Суду, має сприяти створенню демократичної культури в Україні». Комісія також вказала на певні недоліки низки положень Конституції України зазначила, що «Конституція повинна пройти перевірку на практиці, а складна економічна ситуація в Україні може затримати повне здійснення нових принципів і поставити під загрозу реалізацію позитивних досягнень тексту. Тож, на думку Венеціанської комісії, особлива увага влади повинна бути приділена прийняттю законодавства, яке забезпечить, що перехідні положення Конституції не призведуть до використання елементів старої системи протягом значного періоду часу» [20].

Отже, у період 1990–1996 рр. конституційна реформа в Україні відбувалася у двох напрямках — удосконалення Конституції 1978 р. та вироблення проекту нової Конституції України. Другий напрям конституційної реформи, на відміну від першого, мав більш публічний характер. Але як першому, так і друго-

му напрямках конституційної реформи явно бракувало демократичності. Народ України, фактично, був усунений від конституційного процесу. Основними акторами конституційної реформи по обох напрямках були політичні сили, уособлювані Президентом України та представлені у парламенті. Перший напрям конституційної реформи реалізовувався поза будь-яким впливом суспільства та його інституцій. А в процесі підготовки нового проекту Конституції, хоча до нього і була залучена громадськість, та низка її слухних пропозицій, спрямованих на забезпечення демократизації державної влади, не дуже брала до уваги офіційними інституціями та поступово від проекту до проекту їх залишалося все менше. Як результат, принцип народного суверенітету та народовладдя в Конституції України (1996 р.) має значною мірою декларативний зміст.

Прийняття Конституції України 28.06.1996 р. стало основним здобутком першого періоду конституційної реформи в Україні.

Завданням чергового її етапу стала необхідність реалізації її положень через новостворені правові акти та систему органів державної влади й органів місцевого самоврядування і, таким чином впровадження Конституції в правову систему держави.

Протягом 1996–2004 рр. було загально сформовано нормативно- й організаційно-правові механізми реалізації Конституції України 1996 р., відбувалася конституціоналізація законодавства в цілому. Отже, можемо стверджувати, що конституційна реформа першого періоду загалом отримала своє логічне завершення.

Утім, на фоні першого періоду конституційної реформи, що би мав завершитися розвитком конституційного законодавства на виконання Конституції України 1996 р. або принаймні реалізацією Перехідних положень, майже відразу після її прийняття стартував другий період конституційної реформи.



Формально його початком можна вважати затвердження Верховною Радою України плану законодавчих робіт на 1997 р., в якому, зокрема передбачалася необхідність внесення змін до Конституції України 1996 р. [21].

Отже, другий період конституційної реформи, як і перший, розвивався у двох напрямках — завершення конституційної реформи шляхом розвитку законодавства на реалізацію положень Конституції України 1996 р. та розвитку ідеї нової конституційної реформи. При цьому другий напрям спочатку розвивався переважно у політичній риторичній та в науці конституційного права, проте вже у 2000 р. відбувся перший фальстарт офіційної конституційної реформи. Мова йде про Всеукраїнський референдум 2000 р.

Соціально-економічна криза та змагання між Президентом України й парламентом за верховенство в державі призвели до виникнення на початку 2000 р. у суспільстві ідеї проведення конституційного референдуму. Референдум відбувся 16.04.2000 р. У ньому взяли участь близько 80 % громадян-виборців. Усі винесені на референдум питання (про додаткові підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, обмеження депутатської недоторканності, зменшення конституційного складу парламенту, створення двопалатного парламенту в Україні) були підтримані громадянами України. Зважаючи, що Конституційний Суд України визнав рішення Всеукраїнського референдуму 2000 р. імперативним, можна було б вважати, що в Україні відбулася конституційна реформа. Та специфічність її форми й поглиблення політичної та соціально-економічної кризи зумовили неможливість її практичного втілення.

Однак практика реалізації Конституції 1996 р., що призвела до концентрації влади в руках президента та постійної конфронтації між законодавчою і виконавчою гілками влади все більше сприяла розвитку ідеї конститу-

ційної реформи. Починаючи з 2003 р. на необхідності конституційної реформи в Україні наголошувала Венеціанська комісія. На думку цієї поважної міжнародної інституції, в той час Україні необхідна була всеосяжна конституційна реформа, котра мала б посилити повноваження парламенту й одночасно забезпечити чітку систему розподілу влади [22].

А завершився цей період Помаранчевою революцією та внесенням змін до Конституції України згідно із Законом України від 08.12.2004 р. № 2222.

Цей Закон України, як відомо, вніс суттєві зміни щодо розподілу повноважень між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України, а також щодо переходу до найбільш поширеної в демократичних країнах Європи парламентсько-президентської республіки.

Конституційні зміни надали потужний імпульс для трансформації української політичної системи від президентсько-парламентської системи до більш парламентської. Венеціанська комісія у своєму висновку на ці зміни до Конституції України оцінила їх загалом позитивно, насамперед за «збільшення парламентських рис політичної системи», та водночас зазначила, що, прийняті конституційні зміни ще не повністю відповідають меті конституційної реформи, результатом якої має стати створення збалансованої та функціональної системи управління» та підсумувала, що «з метою приведення Закону про внесення змін до Конституції у відповідність з принципами плюралістичної демократії та верховенства права, закон має стати предметом подальшого обговорення і деякі вдосконалення мають бути зроблені, що потрібен час для пошуку реального консенсусу між усіма політичними силами і громадянським суспільством для збалансованої та узгодженої конституційної реформи, що забезпечило б легітимність нової Конституції та політичної системи в Україні» [22].



Наступний етап конституційної реформи в Україні мав стати періодом становлення оновленої Конституції України 2006. Та вже у 2008 р. проявилася закладена в Конституції України конфліктність механізму здійснення державної влади. Тож знову постала проблема системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин і підготовки чергового проекту Конституції України. Для її вирішення тодішнім Президентом України В. Ющенком була створена Національна конституційна рада [23]. Результатом роботи цієї Конституційної ради став проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 31.03.2009 р. № 4290 [24], внесений Президентом України В. Ющенком як суб'єктом законодавчої ініціативи до Верховної Ради України. Цей законопроект був винесений на всенародне обговорення.

У висновку Венеціанської комісії по цьому проекту, зокрема, зазначалося, що законопроект більш чітко (порівняно з чинною на той час редакцією Конституцією України) визначає повноваження державних органів і ліквідує певні джерела напруженості у відносинах між ними. Проте, не можна прогнозувати, чи досягне він своєї мети з припинення постійних конституційних конфліктів між головними державного органами. Законопроект підтримував напівпрезидентську систему з подвійною виконавчою владою, а сфери постійного конфлікту між Президентом і Кабінетом Міністрів залишилися [22].

Водночас у цей період активно розвивалася правотворча діяльність щодо конституційних змін різних політичних сил. Так, проект Національної Конституції, були запропоновані розроблений ВО «Свобода та затверджений 05.08.2007 р. на XVIII з'їзді ВО «Свобода»; проект Конституції, розроблений авторським колективом у складі П. Матвієнка, О. Філатовича, М. Гуменюк і схвалений оргкомітетом науково-практичної конференції — Віче «Буття

українців» 14.09.2007 р.; проект Конституції України, підготовлений конституційним експертом Харківської правозахисної групи В. Речицьким (2007 р.); проект Конституції України, підготовлений робочою групою під керівництвом В. Шаповала (2008 р.).

Через відсутність консенсусу, у жовтні 2009 р., Верховна Рада України вилучила всі пропозиції щодо змін до Конституції зі свого порядку денного. Отже, створити збалансовану та функціональну систему управління, про яку зазначалося Венеціанською комісією, на практиці так і не вдалося.

Політична криза була основною характеристикою того періоду. У цьому контексті не можна обминути увагою Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010 р., яким було відновлено первинну редакцію Конституції України [8]. Цей період конституційної реформи закінчився визнанням Конституційним Судом України Закону № 2222 неконституційним «через порушення конституційної процедури його розгляду і прийняття» [8], тобто фактичним скасуванням змін до Конституції України та поновленням попередньої редакції.

Тож цей період можна визначити «конституційною реформою з нульовим ефектом» як для становлення українського конституціоналізму, так і для розвитку суспільства та держави. Необхідність конституційної реформи знову постала гостро. Про це зазначалось і в рішенні Венеціанської комісії, яка, зокрема, наголошувала, що поточна конституційна ситуація не повинна використовуватися як причини, щоб уникнути всеосяжної конституційної реформи, до якої закликають зокрема, Парламентська Асамблея Ради Європи і ЄС. На думку Венеціанської комісії, всеосяжна конституційна реформа в Україні має зміцнити стабільність, незалежність та ефективність державних інститутів за допомогою чіткого розподілу повноважень та ефективних стримувань і протипаг. Вона також має запро-



вадити додаткові механізми і процедури парламентського контролю за діями й намірами виконавчої влади [22].

Отож, у другий і третій періоди перетворення Конституції, конституційна реформа так само, як і в попередні, відбувалась у двох напрямках: реалізація конституційних змін і розвиток конституційної правотворчості. І жоден з цих напрямів не отримав логічного завершення, тож конституційна реформа не могла досягнути своєї мети.

Четвертий період конституційної реформи — найбільш драматичний — можна визначити часовими межами 2011–2014 рр. Його характеризують такі основні події: формування Конституційної асамблеї, революційні події на Майдані, повернення редакції Конституції України 2006 р. та нові ініціативи парламенту щодо внесення змін до Конституції України. Цей період, як і два попередні, не отримав логічного завершення, водночас став початком наступного періоду конституційних реформ.

У 2012 році ідея конституційної реформи отримала оформлення у вигляді Конституційної асамблеї, започаткованої указами тодішнього Президента України В. Януковича [25; 26]. Конституційній асамблеї вдалося розробити Концепцію внесення змін до Конституції України, що була запропонована до громадського обговорення. Однак широким громадському обговоренню цієї Концепції відбутися не судилося через драматичні події 2013–2014 рр.

Масові протестні акції з осені 2013 до весни 2014 р., внаслідок яких відбулася зміна правлячих політичних сил зумовили новий поворот конституційної реформи в Україні. Верховною Радою України було прийнято постанову «Про текст Конституції України в редакції 28.06.1996 р., зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 08.12.2004 р. № 2222-IV, від 01.02.2011 р. № 2952-VI; від 19.09.2013 р. № 586-VII» [27] та Закон України «Про відновлення дії окремих

положень Конституції України» [28]. Так було поновлено чинність редакції Конституції України зразка 2006 р.

Кінець четвертого, початок п'ятого, новітнього періоду конституційної реформи можна пов'язати з укладенням Коаліційної угоди депутатських фракцій 2014 р., в якій передбачалася необхідність проведення конституційної реформи, що має бути спрямована на досягнення європейської якості життя громадян України, подолання бідності, розбудову конкурентоспроможної економіки, сталого розвитку суспільства тощо.

Подальший перебіг цього періоду визначили ініціативи Президента України. Перша пов'язана з внесенням до Верховної Ради України проекту Закону України про внесення змін до Конституції України щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування (від 26.06.2014 р. № 4178а) [29]. Надалі курс на здійснення конституційної реформи в Україні був означений у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [9] та Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні [10]. Зазначені документи передбачають здійснення конституційної реформи, що включає розвиток парламентаризму, удосконалення виборчого законодавства, реформу Кабінету Міністрів України та системи центральних органів виконавчої влади й державного управління загалом, а також здійснення реформ судової системи та правоохоронних органів; реформи адміністративно-територіального устрою й місцевого самоврядування.

Для здійснення конституційної реформи Президентом України П. Порошенком започатковано Конституційну комісію як допоміжний орган при Президентові України для напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища. Натепер Конституційна комісія працює у складі трьох робочих груп, що розробляють зміни до Конституції



України за пріоритетними напрямками реформування — децентралізації, вдосконалення конституційних засад правосуддя та конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина. Сьогодні результати діяльності Конституційної комісії (законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а), який був попередньо схвалений Верховною Радою України 31.08.2015 р. [30] та законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» отримали позитивну оцінку Венеціанської комісії. Триває робота над іншими предметними напрямками вдосконалення Конституції України.

Отже, сьогоднішній період конституційної реформи, як і всі попередні, так само характеризується двома напрямками. Перший — стосується забезпечення реалізації конституційних змін (у зв'язку з відновленням дії положень Конституції України) в чинне законодавство України. Другий напрям пов'язаний з підготовкою змін до чинної Конституції України. Цей період конституційної реформи зумовлений

усіма попередніми етапами та несе в собі відбиток усіх основних суперечностей як змісту Конституції України, так і конституційного процесу.

Сучасні внутрішні та зовнішні виклики роблять досить складним прогнозування перспектив конституційної реформи на цьому історичному етапі розвитку Української держави. Та важливо винести уроки з попередніх періодів конституційної реформи в Україні. Успішність і легітимність реформ значною мірою залежить від спроможності реформаторів створити зрозумілий і прийнятний образ майбутнього держави, в якій людина почуватиметься найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи та їхні гарантії визначатимуть зміст і спрямованість діяльності держави. Політичні сили, представлені у владі, мають усвідомлювати, що мета конституційної реформи полягає не в тому, щоби забезпечити їх панування, а в тому, аби забезпечити сталий розвиток суспільства та держави, становлення справжнього конституціоналізму в Україні. ♦

Список використаних джерел / List of references

1. *Український парламентаризм: минуле і сучасне* / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1999. — 368 с.
2. *Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві* / В. В. Сухонос. — Суми : УАБС НБУ, 2011. — 339 с.
3. *Шаповал В. М. Історія Основного Закону (конституційний процес в Україні у 1990–1996 роках)* / В. М. Шаповал, А. В. Корнеев. — Х. : Фоліо, 2011. — 111 с.
4. *Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм* / А. Р. Крусян. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 560 с.
5. *Бутько Л. В. К вопросу о развитии конституционной реформы в современной России [Электронный ресурс]* / Л. В. Бутько // *Научный журнал КубГАУ*. — № 78(04). — 2012. — Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/2012/04/pdf/16.pdf>.
6. *Декларація про державний суверенітет України* // *Відомості Верховної Ради УРСР*. — 1990. — № 31. — Ст. 429.



- Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy [in]: Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR, 1990, N 31, st. 429*
7. Закон України «Про внесення змін до Конституції України»: від 08.12.2004 р., № 2222.
Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy» vid 08.12.2004. № 2222.
8. 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 08.12.2004 р. № 2222-IV справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 р. (справа № 1-45/2010).
Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 252 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy» vid 08.12.2004 r. N 2222-IV справа pro doderzhannia protsedury vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy) vid 30.09.2010. (sprava № 1-45/2010).
9. Указ Президента України «Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro skhvalennia Stratehii staloho rozvytku «Ukraina-2020» vid 12.01.2015 № 5/2015, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015
10. Постанова Верховної Ради України від 4.06.2015 р. № 509-VIII
Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy № 509-VIII vid 04.06.2015.
11. Указ Президента України «Про Конституційну комісію» від 03.03.2015 р. № 119/2015
Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro Konstytutsiinu komisiiu» № 119/2015 vid 03.03.2015.
12. Постанова Верховної Ради УРСР «Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР» від 24.10.1990 р. № 405-XII.
Pro Komisiuu po rozrobttsi novoi Konstytutsii Ukrainiskoi RSR, Postanova Verkhovnoi Rady URSR vid 24.10.1990 № 405-XII.
13. Постанова Верховної Ради України «Про проект нової Конституції України» від 01.07.1992 р. № 2525-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 37. — Ст. 550.
13. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro proekt novoi Konstytutsii Ukrainy» vid 01.07.1992 N 2525-XII [in]: Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1992, № 37, St. 550.
14. «Конституція — правне обличчя всієї країни» (нереалізовані сторінки сучасного конституційного процесу): збірка проектів Конституції України та законопроектів про внесення змін до Основного Закону України, Концепція нової Конституції України та концепція змін до Конституції України: у 2-х кн. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2014. — Кн.1. — 1060 с.
«Konstytutsiia — pravne oblychchia vsiiei krany» (nerealizovani storinky suchasnoho konstytutsiinoho protsesu): zbirka proektiv Konstytutsii Ukrainy ta zakonoproektiv pro vnesennia zmin do Osnovnoho Zakonu Ukrainy, Kontseptsiia novoi Konstytutsii Ukrainy ta kontseptsiia zmin do Konstytutsii Ukrainy: u 2-kh kn., K.: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2014, Kn.1, 1060 s.
15. Постанова Верховної Ради України «Про склад Комісії опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної Комісії)» від 10.11.1994 р., № 231/94-ВР // Відомості Верховної Ради. — 1994. — № 46. — Ст. 419.
Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro sklad Komisii opratsiuvannia proektu novoi Konstytutsii Ukrainy (Konstytutsiinoi Komisii)» vid 10.11.1994, № 231/94-VR [in]: Vidomosti Verkhovnoi Rady, 1994, N 46, st. 419.
16. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академ. курс: підруч. у 2 т. — Т.1 / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. — К.: Юридична думка, 2006. — 544 с.
V. F. Pohorilko, V. L. Fedorenko. Konstytutsiine pravo Ukrainy: T .1, K., Yurydychna dumka, 2006, 544 s.
17. Конституційний Договір між Верховною Радою України Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого са-

- моврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.
- Konstytutsiyni Dohovir mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady orhanizatsii ta funktsionuvannia derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriadiuvannia v Ukraini na period do pryiniattia novoi Konstytutsii Ukrainy* від 08.06.1995 [in]: *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1995, N 18, st. 133.
18. Шаповал В. Історія конституційного впорядкування сучасної Української держави / В. Шаповал, А. Корнеев // Вісник ЦВК. — 2011. — № 2. — С. 6–30.
- Shapoval V., Kornieiev A. Istoriia konstytutsiynoho vporiadkuvannia suchasnoi Ukrain-skoï derzhavy* [in]: *Visnyk TsVK*, 2011, № 2, S. 6–30.
19. Постанова Верховної Ради України «Про процедуру продовження розгляду проєкту Конституції України у другому читанні» від 27.06.1996 р. № 253/96-ВР.
- Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro protseduru prodovzhennia rozghliadu proek-tu Konstytutsii Ukrainy u druhomu chytanni»* від 27.06.1996-VR. № 253/96-VR.
20. Висновок Ради Європи «Про конституційну ситуацію в Україні»; Міжнародний документ від 17.12.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a36.
- Vysnovok «Pro konstytutsiynu sytuatsiiu v Ukraini» Rada Yevropy; Mizhnarodnyi doku-ment* від 17.12.2010, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a36.
21. Постанова Верховної Ради України «Про загальний план законодавчих робіт на 1997 рік» від 20.02.1997 р. № 98/97-ВР. [Електронний ресурс]. — Режим до-ступу : [98/97-ВР http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/98/97-vr](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/98/97-vr).
- Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro zahalniy plan zakonodavchyykh robit na 1997 rik»* від 20.02.1997, № 98/97-VR <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/98/97-vr>.
22. Висновок «Про конституційну ситуацію в Україні». Рада Європи; Міжнародний документ від 17.12.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a36.
- Vysnovok «Pro konstytutsiynu sytuatsiiu v Ukraini» Rada Yevropy; Mizhnarodnyi doku-ment* від 17.12.2010, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a36
23. Указ Президента України «Про Національну Конституційну раду» від 27.12.2007 р., № 1294/2007 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1294/2007>.
- Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Natsionalnu Konstytutsiynu radu»* від 27.12.2007, № 1294/2007, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1294/2007>
24. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України від 31.03.2009 р., № 4290, винесений на всенародне обговорення Президентом України В. Ющенком.
- Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy* від 31.03.2009, № 4290, *vyneseny na vsenarodne obhovorennia Prezydentom Ukrainy V. Iushchenkom.*
25. Указ Президента України «Питання реформування та організації діяльності Конституційної Асамблеї» від 25.01.2012 р. № 31/2012
- Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pytannia reformuvannia ta orhanizatsii diialnosti Konsty-tutsiinoï Asambleï»* № 31/2012 від 25.01.2012.
26. Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» від 17.05.2012 р. № 328/2012
- Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Konstytutsiynu Asambleïu»* № 328/2012 від 17.05.2012 р.
27. Постанова Верховної Ради України «Про текст Конституції України» в редакції 28.06.1996 р., зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 08.12.2004 р. № 2222-IV, від 01.02.2011 р. № 2952-VI; від 19.09.2013 р. № 586-VII; від 22.02.2014 р., № 750-VII // Голос України. — 23.02. — 2014. — № 34.
- Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy Pro tekst Konstytutsii Ukrainy v redaktsii* 28.06.1996, *zi zminamy i dopovnenniamy* [in]: *Holos Ukrainy*, 2014, № 34.
28. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. № 742-VII // Голос України. — 2014. — № 39 (5789). — Спецвипуск.
- Zakon Ukrainy «Pro vidnovlennia dii okremykh polozhen Konstytutsii Ukrainy»* від 21.02.2014, № 742—VII [in]: *Holos Ukrainy*, 2014, № 39 (5789), *Spetsvypusk.*



29. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування» (від 26.06.2014 р. № 4178а)
- Proekt Zakonu Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy shchodo povnovazhen orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia (№ 4178a vid 26.06.2014)*
30. Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» : від 31.08.2015 р. № 656-VIII.
- Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro poperednie skhvalennia zakonoproektu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy shchodo detsentralizatsii vlady» № 656-VIII-ivid 31.08.2015 r.*

Надійшла до редакції 29.03.2016 р.

Агафонова Н. Вопросы развития конституционной реформы в современной Украине. Статья посвящена исследованию развития конституционной реформы в Украине. Отмечена актуальность исследования вопросов истории конституционных преобразований, поскольку конституционная реформа в Украине не является завершённой и каждый новый ее этап должен подвергаться анализу с точки зрения его целей, конкретных задач, роли основных субъектов и результативности. Отмечено, что ключевым фактором, который определил ход конституционной реформы в Украине является принятие Конституции Украины 1996 г. Это историческое событие следует считать основной вехой в оценке периодов, этапов и направлений современной конституционной реформы. Выделено пять периодов конституционной реформы в Украине. Проведен анализ периодов и направлений конституционной реформы в Украине, определены их общие и отличительные черты. Рассмотрены сопутствующие государственно-правовые и общественно-политические мероприятия и события в пределах определенных исторических рамок, роль основных участников конституционной реформы. Отмечено, что современный период конституционной реформы в Украине обусловлен всеми предыдущими периодами и этапами. Он несет в себе отпечаток всех основных противоречий как содержания Конституции Украины, так и конституционного процесса, которые необходимо учитывать в процессе конституционных преобразований.

Ключевые слова: Конституция Украины, конституционная реформа, периоды конституционной реформы, направления конституционной реформы, конституционный процесс

Agafonova N. The issue of constitutional reform in modern Ukraine. The article emphasized the relevance of the study of the history of constitutional reforms since the constitutional reform in Ukraine is not completed and each new stage it must be analysed in terms of its objectives, specific objectives, the role of the main actors and effectiveness. It is noted that a key factor that determined the course of constitutional reform in Ukraine is the Constitution of Ukraine in 1996, and this historic event should be considered a major milestone in the evaluation periods, stages and directions of modern constitutional reform. Five periods of constitutional reform in Ukraine are highlighted. The analysis of the periods and areas of constitutional reform in Ukraine is made, their common and different features are defined. We consider accompanying state-legal and socio-political events within a certain historical framework, the role of the main participants of the constitutional reform. It is indicated that the current period of constitutional reform in Ukraine caused by all the previous periods and stages. It carries the imprint of all the major contradictions as the content of the Constitution of Ukraine and the constitutional process that must be considered in the process of constitutional reforms.

Keywords: Constitution of Ukraine, constitutional reform, constitutional reform periods, areas of constitutional reform, constitutional process