

# РОЗВИТОК державотворення

## та правотворення незалежної України: конституційно-правовий вимір



### В. Л. Федоренко

доктор юридичних наук, професор, заступник начальника ННІЗДН – декан факультету заочного навчання цивільних осіб Національної академії внутрішніх справ, заслужений юрист України

Стаття присвячена конституційно-правовим аспектам основних віх державотворення та правотворення в Україні від часу проголошення її незалежності до сьогодення (1991-2011 рр.). Доводиться, що генезис української державності отримав своє найбільш повне правове втілення в Конституції України. Аналізуються досвід, здобутки і прорахунки конституційного розвитку України, визначаються перспективи подальшого вдосконалення Основного Закону.

**Ключові слова:** незалежність України, Акт проголошення незалежності України, всеукраїнський референдум, Конституція України.

Стаття посвящена конституційно-правовим аспектам основних вех державотворення та правотворення в Україні від часу проголошення її незалежності до сьогодення (1991-2011 гг.). Доказується, что генезис украинской государственности получил свое наиболее полное воплощение в Конституции Украины. Анализируется опыт, свершения и просчеты конституционного развития Украины, определяются перспективы дальнейшего совершенствования Основного Закона.

**Ключевые слова:** *незалежність України, Акт провозглашення незалежності України, всеукраїнський референдум, Конституція України.*

*Article is devoted to constitutional and legal aspects of basic stages of formation of State and Law in Ukraine since its independence proclamation until today (1991-2011). It is shown that the genesis of the Ukrainian state has received its most comprehensive legal embodiment in the Constitution of Ukraine. Experiences, achievements and failures of constitutional development in Ukraine are analyzed in the article. The prospects for further improvement of the Basic Law are determined in the article.*

**Keywords:** *independence of Ukraine, Act of proclamation of independence of Ukraine, all-Ukrainian referendum, Constitution of Ukraine.*

**Н**ині Україна широко відзначає 20-річчя своєї незалежності. День народження Української держави є слушною нагодою для аналізу здобутків вітчизняного державотворення та правотворення, підведення підсумків розвитку суспільства та держави в Україні на зламі століть. Такий аналіз на сьогодні здійснюється не лише політиками, державними діячами, представниками інститутів громадянського суспільства, журналістами, а й науковцями. Насамперед фахівцями у галузі держави і права, конституціоналізму та місцевого самоврядування.

Становлення та розвиток незалежності України в 1991-2011 роках тісно переплітається з генезою вітчизняного конституціоналізму в ці роки. Адже ідеї та ідеали класичного й модерного європейського конституціоналізму стали висхідними для національного державотворення та правотворення. Закріплені в Конституції України принципи де-

мократії, верховенства права, невідчужуваності прав людини, ідеологічної багатоманітності суспільства й інші стали основою розбудови в Україні громадянського суспільства та правової держави.

До того ж, генезис української державності отримав своє найбільш повне правове втілення в Конституції України. У найбільш загальному вигляді розвиток незалежної України можна поділити на два основних періоди – до прийняття Конституції України в 1996 р. та після. Наступні ж, «післяконституційні» етапи українського державотворення були тісно пов'язані з вдалими і не зовсім спробами вдосконалення Основного Закону. Такі закономірності стали об'єктивними не лише для України, а й для більшості демократичних держав світу, чому значною мірою сприяла феноменологія конституцій у державотворчих процесах.

Як відомо, конституції є однією з найбільш шанованих суспільних цінностей сучасності. На сьогодні у світі діє понад 150 конституцій, а також існує більше 300 конституцій суб'єктів федерацій і автономних утворень. Конституції стали найважливішим здобутком національної політико-правової думки, втілили кращі здобутки державотворення, а у ряді країн нормативно закріпили перемоги у революціях, війнах за незалежність чи ж ознаменували собою відмову народів від тоталітарної спадщини. Недаремно для більшості держав світу день прийняття конституції став найважливішим святом у житті суспільства. Не стала винятком із цього правила й Україна, відсвяткувавши у поточному році 15-ліття своєї Конституції.

Світовій політико-правовій думці відома безмежна кількість визначень конституції. Узагальнюючи їх, а також враховуючи правові реалії сьогодення, можна стверджувати, що Конституція України є результатом і водночас визначаль-

ним складником вітчизняного конституціоналізму. Під нею слід розуміти єдиний наділений найвищою юридичною силою та гарантований державою і суспільством правовий акт, через який Український народ і Українська держава виражають свою суверенну волю й реалізують легітимні інтереси, утверджуючи основи конституційного ладу України, конституційні основи розвитку громадянського суспільства та його інститутів, загальні засади конституційно-правового статусу людини, принципи та інститути реалізації народовладдя, встановлюють систему, організацію та повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим, конституують механізми реалізації державно-владних повноважень і встановлюють адміністративно-територіальний устрій держави.

Разом з тим, прийняттю чинної Конституції України передували складні державотворчі та правотворчі процеси, пов'язані з проголошенням незалежності України і її подальшою легітимізацією на всеукраїнському референдумі. Усвідомлення правової логіки тогочасних подій є методологічним інструментарієм для розуміння сучасних і майбутніх політико-правових процесів в Україні.

Загальновідомо, що становлення України як суверенної та незалежної держави було започатковане з прийняттям Верховною Радою УРСР доленосних правових актів Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. та Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., які власне і ознаменували зміну державного ладу в Україні. При цьому, слід відзначити, що Декларація та Акт були генетично пов'язані з чинною на той час Конституцією УРСР 1978 р. Хоча положення останньої української радянської кон-

ституції не передбачали таких конституційних актів, як «декларація» та «акт», але ці нормативні акти були легітимізовані відповідно до процедури, передбаченої Конституцією УРСР 1978 р. Вони наповнили її новим духом, сприяли формуванню нового національного конституційного права.

Декларація про державний суверенітет України утверджувала нову назву держави – Україна, ввела в конституційний обіг категорії «національна держава», «національна державність», конституювала нові для нашого суспільства і держави інститути, такі, як Президент України, місцеве самоврядування та ряд інших. Декларація проголошувала одночасно внутрішній і зовнішній суверенітет у всіх основних сферах суспільного та державного ладу.

Під категорією «народ України» розумілися громадяни усіх національностей, що проживали на терені України. Народ України визнавався єдиним джерелом влади у державі. Положення Декларації також закріплювали принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову (розд. III), гарантували громадянам рівність перед законом, права і свободи, передбачені як Конституцією Української РСР, так і нормами міжнародного права, територіальне верховенство і недоторканність кордонів, економічну самостійність і захист усіх форм власності, економічну безпеку і національно-культурне відродження українського народу. Анонсуєчи у Декларації свої миролюбні наміри, Україна висловила намір стати у майбутньому нейтральною державою. Як і кожна суверенна держава, Україна декларувала право на створення власних збройних сил, внутрішніх військ, органів державної безпеки, підпорядкованих Верховній Раді Української РСР, які б захищали її суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність.

Положення Декларації значною мірою були зорієнтовані і на міжнародне співтовариство. Проголошувалися безпосередні та рівноправні стосунки з іншими учасниками міжнародного спілкування, визнавалися пріоритети загальнолюдських цінностей, норм міжнародного права над внутрішньодержавним. Відносини України з іншими колишніми радянськими республіками передбачалося будувати на основі угод, ухвалених з дотриманням засад рівноправ'я, взаємоповаги і невтручання у внутрішні справи. У той же час, положення Декларації не обумовлювали шляхи вирішення проблеми вилучення з загальносоюзного користування української частки нерухомості за кордоном, валютного, золотого, алмазного запасу, історичної та культурної спадщини.

Таким чином, положення Декларації про державний суверенітет України, з одного боку, розвивали положення Конституції УРСР 1978 р., а з другого – декларували не властиві для радянської конституції принципи міжнародного права, що характерні для суверенної держави.

Важливо відзначити і те, що Декларація, не скасовуючи чинних на той час положень Конституції УРСР 1978 р., проголосила, що вона є «основою для нової Конституції, законів України». Тим самим, прийнята Декларація про державний суверенітет України визначила не лише основні напрямки державного будівництва в Україні, а й пов'язувала їх зі створенням нової Конституції України. Тим більше, що сама Декларація, так само, як і декларації про державний суверенітет більшості інших тодішніх радянських республік, не мала вищої юридичної сили щодо союзного законодавства й за дії союзної конституції зберігала переважно політико-декларативний характер.

Ще до проголошення незалежності України була започаткована системна робота щодо створення нового Основного Закону. Так, 24 жовтня 1990 р., на виконання положень Декларації про державний суверенітет України, Верховна Рада Української РСР затвердила склад першої Конституційної комісії в складі 59 народних депутатів України і фахівців у галузі права, економіки та соціології. Її очолив тодішній Голова Верховної Ради Української РСР Л. М. Кравчук (після обрання Л. М. Кравчука Президентом України її співголовою став новий голова парламенту І. С. Плющ). Після затвердження плану робіт Конституційної комісії у її складі була утворена робоча з 35 депутатів і юристів-вчених на чолі з професором, в подальшому – першим Головою Конституційного Суду України Л. П. Юзьковим.

19 червня 1991 р. Верховна Рада Української РСР схвалила Концепцію нової Конституції України, розроблену Конституційною комісією. Ця Концепція визнавала положення Декларації підвалинами нової Конституції, проголошувала курс на побудову правової держави, громадянського суспільства, визначала найвищою соціальною цінністю нової держави людину, її права та свободи тощо. Водночас певним компромісом щодо волевиявлення громадян, які проголосували на всесоюзному референдумі 17 березня 1991 р. за збереження СРСР, стало положення Концепції про соціалістичний вибір народу. В подальшому, деякі принципові положення Концепції, зокрема, про форму державного правління, про визнання України національною республікою, про можливість входження України до складу СНГ тощо, корегувалися, але більшість концептуальних положень знайшли своє втілення в наступних конституційних проектах і Конституції України 1996 р.



На основі Концепції робоча група Конституційної комісії в листопаді 1991 р. розробила проект нової Конституції України. Відповідно до його положень, Україна проголошувалася правовою державою з поділом влад; закріплювалися принципи ідеологічного, політичного і економічного плюралізму, пріоритет загальнолюдських цінностей; проголошувався принцип верховенства права, пріоритет громадянського суспільства над державою; основною функцією держави визначалося забезпечення оптимальних умов для функціонування громадянського суспільства і прав людини; визначалися основи побудови громадянського суспільства тощо.

Але першочерговим завданням конституційного процесу було не тільки прийняття нової Конституції, а й легітимізація незалежності України в такий спосіб, який би не викликав сумнівів. Позитивний досвід здобуття незалежності республіками Балтії на республіканських референдумах став прикладом для його наслідування Україною. З липня 1991 р. Верховна Рада УРСР прийняла Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який створював правове підґрунтя для проведення всеукраїнського референдуму щодо незалежності України.

До того ж, серйозною заявкою щодо майбутньої легітимізації незалежності України стало прийняття законів України «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», «Про Президента Української РСР», «Про вибори Президента Української РСР» від 5 липня 1991 р. Зазначений Закон уперше в історії України запроваджував пост глави держави – Президента України.

Еволюційний конституційний процес в Україні був перерваний спробою дер-

жавного перевороту 19-21 серпня 1991 р. в Москві, вчиненою консервативно налаштованими представниками союзних державних органів (ДКНС), які будь-якою ціною намагалися зберегти СРСР і не допустити виходу з нього союзних радянських республік. При цьому, путчисти апелювали до результатів уже згаданого загальносоюзного референдуму СРСР 17 березня 1991 р.

Події 19-21 серпня 1991 р. сприяли активізації національного конституційного процесу, і вже 24 серпня 1991 р. Верховна Рада Української РСР, реалізуючи положення Декларації про державний суверенітет України, урочисто прийняла історичний Акт проголошення незалежності України. В Акті проголошувалося створення незалежної самостійної української держави Україна.

Цей Акт мав установчий характер, оскільки змінював державний і суспільний лад України і регулював значне коло найважливіших питань суспільного та державного життя, які зазвичай регулюються конституціями, тобто був фактично малою Конституцією України. Положення Декларації і Акта проголошення незалежності України згодом отримали розвиток у Законі України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р. Його положення визначали дію Конституції УРСР 1978 р. до прийняття нової Конституції України, констатували факт трансформації Верховної Ради Української РСР на Верховну Раду України, встановлювали державний кордон України, надавали право на громадянство всім особам, що постійно мешкали на території України за станом на 24 серпня 1991 р.

Натомість, чинне на той час конституційно-правове законодавство, що визначало правовий статус України як самостійної суверенної держави, не вирішувало проблему по суті – навіть піс-

ля проголошення Акта незалежності України протягом більш як трьох місяців не була визнана жодною з держав світу. Головною причиною такої ситуації стало те, що Акт проголошення незалежності України, попри його історичне значення, залишався звичайним парламентським актом. Верховна Рада України здійснила установчу владу, яка належить Українському народу, що було виправдано історичними реаліями, але легітимізація незалежності держави вимагала таких законодавчих форм, що не викликали б сумніву [2, с. 229-246]. Загальновизнаною формою легітимізації незалежності в кінці ХХ ст., з огляду на тогочасні державотворчі практики постсоціалістичних країн Східної та Центральної Європи, стали загальнонаціональні референдуми.

Проведення всеукраїнського референдуму щодо легітимізації Акта було призначене на 1 грудня 1991 р. Всеукраїнський референдум мав бути проведеним одночасно з першими президентськими виборами в Україні. Такий крок викликав неоднозначну реакцію серед політичних сил незалежної України щодо успіху проведення всеукраїнського референдуму. Навіть національно-патріотичні сили висловлювали сумніви щодо його доцільності, остерегаючись інертності громадян та їх прорадянських настроїв. Але сумніви виявилися марними – 1 грудня 1991 р. 31, 9 млн громадян України з 37, 9 млн, що мали право голосу, взяли участь у референдумі. З них 28,8 млн громадян (90, 32%) проголосували за Акт проголошення незалежності України. Тим самим Акт, прийнятий Верховною Радою Української РСР, набув вищої юридичної сили і став легітимною, визнаною у всьому світі формою національного державотворення. Президентські вибори також були визнані такими, що відбулися. Першим всенародно обраним Президен-

том України став перший Голова Верховної Ради України Л. М. Кравчук, який отримав беззаперечну перемогу в першому турі виборів – 61,69%.

Уже 2 грудня 1991 р., навіть не чекаючи оприлюднення результатів всеукраїнського референдуму, незалежність України була визнана Польщею та Канадою, а пізніше – всім світом. Так, лише з 1 грудня 1991 р. по 31 січня 1992 р. Україну як суверенну незалежну державу визнали понад 100 зарубіжних країн.

На підставі результатів всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. Україна першою з колишніх радянських республік заявила, що стосовно себе Договір 30 грудня 1922 р. про утворення СРСР вважає недійсним і нечинним. 8 грудня 1991 р. відбулося підписання Біловезької угоди президентами Росії, України та Головою Верховної Ради Білорусі, що стало кардинальним кроком до припинення існування Радянського Союзу. Вслід за Україною, 12 грудня Договір 1922 р. був денонсований Росією. Але де-юре колишній СРСР проіснував ще 18 днів. 25 грудня 1991 р. М. С. Горбачов підписав указ про складення із себе повноважень Верховного Головнокомандувача, а 26 грудня на останньому засіданні верхньої палати Верховної Ради СРСР – Ради Республік, депутати від п'яти радянських республік Середньої та Центральної Азії, що формально продовжували залишатися в складі СРСР, прийняли Декларацію про припинення існування СРСР як держави і суб'єкта міжнародного права. Радянський Союз фактично та юридично припинив своє існування.

Із цього часу й донині розвиток державотворення та правотворення в Україні став дихотомічно пов'язаним із складними, а іноді й неоднозначними політико-правовими процесами, що отримували своє остаточне юридичне втілення в Конституції України.

У найбільш загальному вигляді історію розробки, прийняття, реалізації Конституції України та її модернізації умовно можна поділити на чотири основних періоди: перший період (1991–1996 рр.) ознаменувався здобуттям незалежності України, процесом підготовки проекту Конституції і прийняттям Конституції України 1996 р.; другий період (1996–2004 рр.) став періодом реалізації Конституції України 1996 р.; третій період (2004–2010 рр.) позначився процесом внесення змін та доповнень до Конституції України (конституційною реформою), масштабною конституційною кризою 2007–2010 рр. і пошуком легітимних шляхів удосконалення розбалансованого Основного Закону; четвертий період (2010 рік – донині) ознаменувався визнанням 30 вересня 2010 р. Конституційним Судом України неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. та відновленням чинності Конституції України у редакції 28 червня 1996 р. й започаткуванням процесу модернізації Основного Закону, пов'язаного зі створенням і діяльністю Конституційної Асамблеї в 2011 р. [7, с. 115]. Наведені періоди вбачаються визначальними віхами національного державотворення та правотворення загалом.

Кожному із зазначених періодів властиві свої особливості, добре відомі й досвідченим ученим-конституціоналістам і молодим правознавцям. Більше того, нині відповідні розділи стали традиційними для підручників із конституційного права України [4, с. 101–112 і ін.]. Тому відзначимо лише ту закономірність, що стабільність політичного та соціально-економічного розвитку вітчизняного суспільства та держави сприяли консервації положень Конституції України і розвитку її положень у чинному законодавстві, натомість, загострення кризових явищ

у державотворенні призводило до протистояння Президента України і Верховної Ради України та спроб ревізії Основного Закону. Одні з цих спроб мали успіх і призводили до модернізації Конституції України, інші ж – навпаки, виявлялися безуспішними і мали своїм наслідком загострення політичної ситуації в країні на тлі перманентних соціально-економічних криз.

Власне, прийняття Конституції України стало також своєрідним компромісом у державному будівництві незалежної України. Як відомо, у відповідь на тиск Президента України щодо винесення проекту Основного Закону на всенародний референдум, Верховна Рада України прийняла 27 червня 1996 р. постанову «Про процедуру продовження розгляду проекту Конституції України у другому читанні». Було також вирішено вести роботу в режимі одного засідання до прийняття нової Конституції України. 28 червня 1996 р. о 9 годині 18 хвилин після 24 годин безперервної праці Верховна Рада України прийняла і ввела в дію Конституцію України («за» проголосували 315 народних депутатів). Після прийняття Конституції України Президент України скасував свій указ про проведення всеукраїнського референдуму.

Нова Конституція України сприяла примиренню та консолідації політичних сил, подоланню економічної кризи, причиною якої в багатьох випадках була недосконалість та колізійний характер національного законодавства, вирішенню на конституційному рівні соціальних проблем та гармонізації міжнародних і міжконфесійних взаємовідносин в Україні, розвитку національної духовності Українського народу.

Подальші спроби модернізації Конституції мали місце в Україні на рубежі століть і були об'єктивною реакцією на кризу державотворчих процесів у цей

час. Загострення соціально-економічної кризи та суперечностей між Верховною Радою України та Президентом України позначився в Україні 2000 р. Ці кризові явища посилювалися у зв'язку з неспроможністю парламенту вчасно прийняти Державний бюджет України на 2000 р., поданий Кабінетом Міністрів України. До того ж, сам парламент розколовся на «більшість» та «меншість». У суспільстві набула поширення ідея проведення конституційного референдуму як своєї «панацеї» для виходу з кризи.

16 квітня 2000 р. відбулося голосування з чотирьох питань, винесених на всеукраїнський референдум, участь у якому взяли 29 728 575 виборців (81, 15%) з 36 629 926 громадян, що були включені до списку громадян України, що мали право голосу на всеукраїнському референдумі. Усі питання референдуму отримали підтримку виборців: за питання про додаткові підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України проголосувало 84,69% громадян України, що взяли участь у голосуванні; за обмеження депутатської недоторканності – 89%; за зменшення конституційного складу парламенту з 450 до 300 народних депутатів України – 89, 91%; за необхідність формування двопалатного парламенту в Україні – 81,68%. Серйозних порушень чинного законодавства про референдуми Центральна виборча комісія не зареєструвала.

Конституційний Суд України визнав рішення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. імперативними, але вони так і не були реалізованими. Невдовзі, під впливом поглиблення політичної та соціально-економічної кризи рішення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. були остаточно забутими.

Наступна спроба модернізації Основного Закону припала на події, які отримали назву «Помаранчева революція».

Унікаючи оціночних суджень про Помаранчеву революцію, її причини, перебіг і наслідки, відзначимо значний державотворчий потенціал, привнесений громадянами у державне будівництво незалежної України, запровадження дієвих елементів громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Значний, але не використаний за призначенням – для розбудови України як сильної європейської держави.

З самого початку каденції влада новообраного в 2004-2005 рр. Президента України виявилася суттєво обмеженою Законом України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», який втілював численні політичні домовленості та компроміси між тогочасними «старими» і «новими» політичними елітами, але так і не став надійним правовим інструментарієм для консолідації громадянського суспільства, утвердження демократії та верховенства права, конструктивного розв'язання викликів, що постали перед Україною.

Упродовж усієї каденції третього Президента України (2005-2010 рр.) не припинялися спроби ревізії модернізації Основного Закону з метою запровадження нового державного ладу в Україні. Найбільш відома з них втілювалася в діяльності Національної конституційної ради (2007-2010 рр.), створеної Указом Президента України від 27 грудня 2007 р. № 1294. Розроблена цією Радою доктрина системного оновлення Основного Закону втілювалася в законопроекті «Про внесення змін до Конституції України», внесеному 31 березня 2009 р. Президентом України до Верховної Ради України. Маючи багато раціональних положень щодо модернізації Конституції України, цей законопроект із самого початку став наріжною складовою виборчої програми



третього Президента України. Водночас, його програш на останніх президентських виборах призвів до забуття доктрини системного оновлення Конституції України і законопроекту, який її втілював.

Серйозна ревізія Основного Закону відбулася минулого року. 14 липня 2010 року до Конституційного Суду України надійшло подання 252 народних депутатів України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. Розглянувши це конституційне подання, Конституційний Суд України 30 вересня 2010 р. виніс своє Рішення № 20-рп у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України, яким визнав таким, що не відповідає Конституції України, Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття.

Пунктами 2 і 3 результативної частини відповідного Рішення Конституційного Суду України також встановлюється, що Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. є неконституційним і втратив чинність з дня прийняття цього Рішення, а на органи державної влади покладено обов'язок щодо його невідкладного виконання стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 р. в редакції, що існувала до внесення до неї змін законом про внесення змін до Конституції України № 2222 від 8 грудня 2004 р. [6]. Водночас, оновлення Основного Закону загостило проблему ідентифікації терміну легітимності народних депутатів України, Президента України, Автономної Республіки Крим і органів

місцевого самоврядування й визначення обсягу їх повноважень при поверненні до президентсько-парламентської форми державного правління.

У 2011 році до Основного Закону вдруге за його 15-річну історію були внесені зміни. 1 лютого 2011 р. Верховною Радою України у порядку, встановленому Розд. XIII Конституції України, було прийнято Закон України № 2952-VI «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», яким були внесені зміни до статей 76, 77, 136, 141 та до Розд. XV «Перехідні положення», Конституції України. Зміст цих конституційних змін полягав в уніфікації повноважень Президента України, Верховної Ради України і місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, які нині становлять 5 років. Закон № 2952-VI також чітко встановив дату проведення наступних виборів Верховної Ради України – остання неділя жовтня 2012 р., а також Президента України – остання неділя березня 2015 р. [5]. Тим самим було впорядковано терміни повноважень представницьких органів державної влади, Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування.

Окремо слід відзначити і серйозну заявку на започаткування весною 2011 року нового етапу національного державотворення та правотворення в Україні. Цей етап розвитку незалежної України, як і попередні, буде пов'язаний із модернізацією Конституції України.

Ураховуючи необхідність підготовки пропозицій щодо вдосконалення конституційного регулювання відносин, з метою забезпечення максимальної транспарентності, загальнодоступності, демократичності та деполітиза-

ції цього процесу, невтручання в нього суб'єктів владних повноважень, а також започаткування широкого обговорення конституційних ініціатив, залучення до нього громадськості, вчених, міжнародного експертного середовища, Президент України прийняв 21 лютого 2010 р. Указ № 224 «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї». У ньому глава держави підтримав ініціативу Л. М. Кравчука – Президента України у 1991–1994 рр. щодо створення Конституційної Асамблеї для підготовки змін до Конституції України. Науково-методологічне забезпечення Асамблеї було покладене на Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

23 червня 2011 року на базі НАПрН України у м. Харкові під головуванням Радника Президента України М. І. Ставнійчук і Президента НАПрН України В. Я. Тація відбулося засідання Редакційної комісії щодо підготовки Концепції формування та функціонування Конституційної Асамблеї, на якій були розглянуті дві відповідні концепції. Перша з них була підготована та схвалена на другому пленарному засіданні Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права 16 лютого 2011 р., а друга – розроблена та схвалена 20 червня 2011 р. робочою групою Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

При певній розбіжності світоглядних і теоретико-методологічних позицій суб'єктів підготовки згаданих концепцій, у них виявилось багато спільних положень щодо організації та діяльності Конституційної Асамблеї, а саме: Конституційна Асамблея є консультативно-дорадчим органом при Президенті України, утвореним з метою розробки пропозицій щодо удосконалення Конституції України; головним завданням Конститу-

ційної Асамблеї є розробка проекту закону «Про внесення змін до Конституції України», який вноситиметься Президентом України на розгляд Верховної Ради України; Конституційна Асамблея буде сформована Президентом України у складі 100 осіб, які є високофаховими спеціалістами у галузі конституційного та інших галузей права, а також представлятимуть інститути громадянського суспільства (щодо участі представників політичних партій питання залишається відкритим); Конституційна Асамблея матиме власну структуру й складатиметься з Голови, Заступника голови і Секретаря, а також тематичних комісій та/чи Експертної групи; Конституційна Асамблея здійснюватиме свої функції в установленому порядку, зокрема, шляхом проведення пленарних засідань та засідань її робочих органів; діяльність Конституційної Асамблеї буде здійснюватися в тісній взаємодії з профільними міжнародними організаціями, насамперед, з Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія) тощо.

Очевидно, що Конституційна Асамблея буде єдиним органом, уповноваженим забезпечувати вдосконалення Конституції України. Принаймні Венеціанська комісія у своєму Висновку «Про створення та функціонування Конституційної Асамблеї в Україні», прийнятому на 86-й Пленарній сесії 25-26 березня 2011 р., вкотре нагадала, що тільки справжній консенсус між усіма політичними силами та громадянським суспільством щодо збалансованої та когерентної конституційної реформи забезпечить легітимність нової конституції та політичної системи України. У силу цього, Комісія в п. 46 наведених Висновків наполегливо закликала забезпечити існування тільки одного спеціального органу, який працюватиме над процесом кон-

ституційної реформи, що знизить ризик політичної конфронтації.

Разом з тим, можна припустити, що подібні застереження Венеціанської комісії стосуються лише Конституційної Асамблеї при Президентові України і жодним чином не обмежують потенціал конституційної нормотворчості Верховної Ради України. Адже Висновок Європейської Комісії за демократію через право «Про конституційну ситуацію в Україні», прийнятий на її 85 пленарному засіданні 17-18 грудня 2010 р., називає двох суб'єктів законодавчої ініціативи щодо внесення змін до Конституції України – Президента України і Верховну Раду України [1]. Згідно з Главою 17 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», з цією метою парламент може створити тимчасову спеціальну комісію. Не складно передбачити, що вже

восени цього року, за рік до проведення виборів народних депутатів України в 2012 році, ця ідея може набути своєї актуальності в парламентських і позапарламентських сил — потенційних учасників майбутньої виборчої кампанії.

Анонсований у переддень 15-ої річниці з Дня прийняття Конституції України главою держави і лідерами ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї алгоритм створення та функціонування цієї Асамблеї дозволяє припустити, що до кінця 2011 р. положення про Конституційну Асамблею та її персональний склад можуть бути затверджені указом або указами Президента України. Результати ж роботи Асамблеї можуть не лише втілитися, а й стимулювати подальший розвиток державотворення та правотворення незалежної України.

## Література

1. Висновок Європейської Комісії за демократію через право «Про конституційну ситуацію в Україні» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.org.ua/comment/45>
2. Ковальчук В. Б. Легітимність державної влади в правовій теорії та державно-правовій практиці / монограф. / В. Б. Ковальчук. – К.: Логос, 2011. – 392 с.
3. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроєктне забезпечення: монографія / О. В. Скрипнюк, В. А. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін. ; передм. Ю. В. Ковбасюка ; за ред. О. В. Скрипнюка і В. А. Федоренка. – К.: НАДУ, 2011. – 344 с.
4. Погорілко В. Ф., Федоренко В. А. Конституційне право України: підруч. / За заг. ред. проф. В. А. Федоренка. – 3-вид., перероб. і доопр.; передмов. проф. В. В. Коваленка. – К.: КНТ ; Видавництво Ліра-К, 2011. – 532 с.
5. 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: Закон України від 1 лютого 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 8. – Ст. 367.
6. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2597.
7. Федоренко В. А. Генезис Конституції України 1996 року: досвід, проблеми, перспективи. Держава і право суверенної України: Матеріали наук. конф. до 20-ої річниці незалежності України (Київ, 21 червня 2011) / За ред. академ. НАН України Ю. С. Шемшученка; упоряд. В. П. Горбатенко, І. О. Кресіна. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2011. – С. 114-123.