

Конституція України:

від прийняття до Конституційної Асамблеї



Владислав Федоренко

доктор юридичних наук, професор, заступник начальника навчально-наукового інституту заочного та дистанційного навчання – декан факультету заочного навчання цивільних осіб Національної академії внутрішніх справ, заслужений юрист України

Стаття присвячена питанням теорії та практики утвердження, розвитку і удосконалення конституціоналізму й Конституції в незалежній Україні. Аналізуються основні етапи генезису Конституції України і визначаються шляхи та напрямки її модернізації в політико-правових реаліях сьогодення. Акцентується увага на перспективності діяльності Конституційної Асамблеї з напрацювання змін до Основного Закону.
Ключові слова: конституціоналізм, Конституція України, Конституційна Асамблея, модернізація Конституції України.

Стаття посвящена вопросам теории и практики учреждения, развития и усовершенствования конституционализма и Конституции в независимой Украине. Анализируются основные этапы генезиса Конституции Украины и определяются основные пути и направления ее модернизации в политико-правовых реалиях сегодняшнего дня. Акцентируется внимание на перспективности деятельности Конституционной Ассамблеи по наработке изменений к Основному Закону.
Ключевые слова: конституционализм, Конституция Украины, Конституционная Ассамблея, модернизация Конституции Украины.

The article is devoted to the theory and practice of foundation, development and improvement of the constitutionalism and the Constitution in the independent Ukraine. The main stages of the genesis of the Constitution of Ukraine are analyzed and the main ways and directions of its modernization in the modern political and legal realities are identified. Attention is drawn to the prospects of activity of the Constitutional Assembly on introducing the amendments to the Basic Law.

Keywords: constitutionalism, the Constitution of Ukraine, the Constitutional Assembly, modernization of the Constitution of Ukraine.

Наразі Україна відзначатиме 16-ту річницю з Дня прийняття Конституції України. Це свято є одним із найбільш шанованих в Україні й традиційно спонукає до політичних, громадських і наукових дискурсів про майбутнє вітчизняного державотворення та конституційного розвитку, про утвердження демократії та верховенства права, про розвиток громадянського суспільства та його інститутів і правової держави, і, понад усе, про конституційні права і свободи людини та їх гарантії. Нині, після прийняття Президентом України Указу «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 р. №328, всі ці проблеми політики, державні та громадські діячі, науковці та експерт незмінно співвідносять із перспективою модернізації Основного Закону.

Водночас майбутнє Конституції України нерозривно пов'язане з досвідом утвердження, розвитку та вдосконалення конституціоналізму й Конституції в незалежній Україні. У цьому сенсі хотілося би проаналізувати основні віхи конституційного розвитку України і ви-

значити шляхи та напрямки вдосконалення Конституції України.

Як відомо, однією з найбільш шанованих цінностей у суспільстві нині є конституція. На сьогодні у 193 державах світу 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 унормували перемоги у революціях, війнах за незалежність чи ж ознаменували собою відмову народів від тоталітарної спадщини.

Світовій політико-правовій думці відома безмежна кількість визначень конституції. Узагальнюючи їх, можна стверджувати, що Конституція України є результатом і водночас визначальним складником розвитку 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, засади розвитку громадянського суспільства та його інститутів, конституційно-правовий статус 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 визначають адміністративно-територіальний устрій держави.

Сутність і зміст конституцій виявляється в їх правових властивостях, у дієвості соціальних і юридичних механізмів реалізації та охорони їх норм. Що-

найменше останні 300 років мислителі плідно дискутують про правову природу конституцій. Уникаючи узагальнень результатів усіх відповідних дискурсів, відзначимо, що для більшості діючих конституцій характерним є поєднання їх стабільності з динамічністю.

Навіть найдавніші з діючих конституцій світу, такі, як, прикладом, Конституція США 1787 р., неодноразово ставали предметом ревізії. «Чи можуть конституції змінюватись? Чи може одне покоління навіки зв'язувати інші й усі майбутні. Вважаю, що ні. Творець створює землю для живих, а не для мертвих. Влада та права можуть належати тільки людям, а не речам чи будь-якій матерії, позбавленій волі... Ніщо не є незмінним, окрім природних і невід'ємних прав людини», – писав 5 червня 1824 р. Т. Джеферсон у листі до англійського політика та публіциста Д. Картрайта [3, с. 17]. Отже, очевидно, що прогрес людства обумовлює подальше вдосконалення конституцій, їх модернізацію, що в перекладі з англійської означає «осучаснення».

Загальна історія світового конституціоналізму позначена такими віхами, як прийняття конституцій, внесення до них змін, чи навіть скасування або призупинення їх дії. При цьому відповідні конституційні модернізації не в усіх випадках беззастережно приречені на успіх. Зазначене підтверджують і новітні конституційні процеси у світі: невдала спроба затвердити першу наднаціональну конституцію – Конституційний Договір ЄС у 2004-2005 рр., замінену більш компромісною Лісабонською угодою 2007 р.; вступ в дію з 1 січня 2012 р. Конституції Угорщини, яка стала предметом серйозної критики в Євросоюзі; неоднозначний референдум 26 лютого 2012 р. про затвердження нової конституції в охопленій громадянською війною Сирії та ін.

Утім, модернізація конституцій є матеріальним втіленням ідей та ідеалів конституціоналізму, перевіркою їх ефективності для регулювання відповідних суспільних відносин. Непоодинокими є й випадки, коли модернізація конституцій стала перемогою надії над недемократичним досвідом попереднього державотворення, як це було в постсоціалістичних і пострадянських республіках у 90-х рр. минулого століття. Яскравим прикладом генезису національного державотворення та правотворення в конституційному вимірі стала й Україна.

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 України і її прийняттям у 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 року та відновленням чинності Конституції України у редакції 28 червня 1996 р. й започаткуванням процесу модернізації Основного Закону, пов'язаного з формуванням Конституційної Асамблеї в 2011-2012 рр. та її майбутньою діяльністю.

Кожному із зазначених періодів історії Конституції України 1996 р. власти-

ві свої особливості, добре відомі й досвідченим ученим-конституціоналістам і починаючим правознавцям. Відзначимо лише ту закономірність, що стабільність політичного та соціально-економічного розвитку вітчизняного суспільства й держави сприяли консервації положень Конституції України і розвитку її положень у чинному законодавстві. Натомість загострення кризових політичних, соціально-економічних та інших явищ суспільного життя призводило до протистояння Президента України і Верховної Ради України та подальших спроб ревізії чи модернізації Основного Закону. Одні з них мали успіх і вели до осучаснення Конституції України, інші ж – навпаки, виявлялися безуспішними, чи призводили до неоднозначних наслідків.

Власне, прийняття Конституції України стало також своєрідним компромісом у політико-правовому протистоянні парламенту та глави держави. 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 у державі, подоланню економічної кризи, причиною якої в багатьох ви-

падах була недосконалість та колізійний характер українського законодавства, вирішенню на конституційному рівні соціальних проблем і гармонізації міжнаціональних і міжконфесійних взаємовідносин в Україні, розвитку національної духовності Українського народу та національних меншин.

Подальші спроби модернізації Конституції мали місце в Україні на рубежі століть. Посиленням соціально-економічної кризи та суперечностей між Верховною Радою України та Президентом України позначився в Україні 2000 р. Зазначені кризові явища загострилися 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 т. зв. «більшість» та «меншість». У суспільстві набула поширення ідея проведення конституційного референдуму як своєрідної «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. імперативним, але воно так і не було реалізоване. 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 в новітній історії України назву «Помаранчева революція». Із самого початку каденції влада новообраного в 2004-2005 рр. Президента України виявилася суттєво обмеженою Законом України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV, який втілював численні політичні домовленості та компроміси між тогочасними «старими» і «новими» політичними елітами. Як відомо, 8 грудня 2004 р. на позачерговому пленарному засіданні Верховної ради України було вирішене питання про внесення змін до Конституції України. 402 голосами підтримали пакет документів – закон про внесення змін до Конституції України, закон про особливості застосування закону про вибори Президента України при повторному голосуванні 26 грудня 2004 р., та про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи органів місцевого самоврядування.

Упродовж усієї каденції третього Президента України (2005-2010 рр.) не припинялися спроби ревізії модернізації Основного Закону. Найбільш відома з них втілилася 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 втілилася 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 тогочасного Президента України. Водночас програш останнього на чергових виборах Президента України призвів до забуття презентованої ним доктрини системного оновлення Конституції України і законопроекту, який її втілював.

Серйозна ревізія, але не модернізація за визначенням, Основного Закону відбулася позаминулого року. Як відомо, 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 «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV 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. [2].

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 «Про внесення змін до Конституції України щодо про-

ведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» № 2952-VI, яким були внесені зміни до ст. ст. 76, 77, 136, 141 та до Розд. XV «Перехідні положення», Конституції України. Зміст цих конституційних змін полягав в уніфікації термінів 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.

Окремо слід відзначити і започаткування весною 2011 р. нового етапу історії Конституції України, ознаменованого Указом Президента України «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» від 21 лютого 2010 р. № 224. 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.

Робота Науково-експертної групи з підготовки Конституційної Асамблеї та групи експертів при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України виявилася результативною і Президент України своїм Указом «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї» від 25 січня 2012 р. № 31 затвердив Концепцію формування та організації діяльності цього конституційно-дорадчого органу при Президентові України. На реалізацію цього Указу представники різ-

них політичних сил, наукова та експертна громадськість, інститути громадянського суспільства упродовж декількох місяців делегували своїх представників до складу Конституційної Асамблеї.

З метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, забезпечення залучення в установленому порядку до такої роботи провідних учених, представників громадянського суспільства і різних політичних сил, міжнародних експертів Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), експертів інших міжнародних установ та організацій Президент України видав 17 травня 2012 р. Указ № 328 «Про Конституційну Асамблею», яким визначив завдання Конституційної Асамблеї, Положення про Конституційну Асамблею та її персональний склад (загалом 94 особи).

Відповідно до змісту цього Указу, Конституційна Асамблея є спеціальним допоміжним органом при Президентові України, утвореним з метою підготовки законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України. Її завданнями є: узагальнення практики реалізації Конституції України, пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення з урахуванням досягнень і тенденцій сучасного конституціоналізму; підготовка та схвалення Концепції внесення змін до Конституції України, подання її Президентові України; підготовка на основі Концепції внесення змін до Конституції України законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та попереднє його (їх) схвалення; організація громадського, а також фахового, в тому числі за участю міжнародних експертів,

зокрема експертів Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), обговорення законопроектів (законопроектів) про внесення змін до Конституції України; доопрацювання за результатами громадського і фахового обговорення законопроектів (законопроектів) про внесення змін до Конституції України; схвалення законопроектів (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та подання Президентові України для внесення на розгляд Верховної Ради України відповідно до розділу XIII Конституції України [1]. Логічним видається передбачити, що Конституційна Асамблея, з огляду на її потенціал, буде долучена і до науково-експертного супроводження законопроектів чи законопроектів про внесення змін до Конституції України у Верховній Раді України.

Очікувано, що діяльність Конституційної Академії сприятиме консолідації політичних і громадських діячів, представників інститутів громадянсько-

го суспільства, науковців, вітчизняних і зарубіжних експертів, усіх не байдужих до подальшої долі Конституції України, а результатом її діяльності стане осучаснена в легітимному порядку Конституція України, наближена до реальних потреб людини, громадянського суспільства та держави. Але, такий результат не може бути досягнутим завдяки роботі 100 навіть найдосвідченіших фахівців у сфері державотворення та правотворення. Очевидно, що ця робота вимагає консолідації зусиль всіх українських правознавців, насамперед, учених-конституціоналістів. При цьому можна прогнозувати, що діяльність Конституційної Асамблеї відкриє не лише широкий науковий дискурс щодо проблем теорії та практики конституціоналізму та Конституції України, а й стане об'єктивною передумовою утвердження нових організаційних форм діяльності вчених-конституціоналістів. До прикладу, створення ними першої в Україні асоціації вчених-конституціоналістів.

Список використаної літератури

1. Про Конституційну Асамблею: Указ Президента України від 17 травня 2012 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
2. 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.
3. Федоренко В. А. Теоретичні основи Конституції України: досвід і перспективи // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 6. – С. 5-18.