

# Актуальна тема



*Конституція України:  
генезис, проблеми, шляхи  
і перспективи удосконалення*

**В. Л. Федоренко**

*доктор юридичних наук,  
професор, заслужений юрист  
України, Національна академія  
державного управління  
при Президентіві України*

**Д**ень Конституції України, не зважаючи на нинішні кризові явища в політико-правовій, соціально-економічній, бюджетно-фінансовій, військовій і гуманітарній сферах, залишається одним із найбільш шанованих і значущих свят для українців. Більше того, нині громадяни України все частіше пов'язують вшанування Основного Закону з надією на його удосконалення, як визначальною умовою переведення військового протистояння на Сході України в політичне русло, а також як старт для проведення реформи місцевого самоврядування та оптимізації територіальної організації публічної влади, утвердження справедливого судочинства і модернізації системи судів загальної юрисдикції та правового статусу суддів, запровадження дієвого захисту конституційних прав і свобод людини.

Разом з тим цього року День Конституції буде позбавлений традиційного урочистого пафосу, оскільки нині Основний Закон є предметом реформування. Робота Конституційної комісії, започаткована Указами Президента України «Про Конституційну комісію» від 3 березня 2015 року № 119 [4] та «Питання Конституційної комісії» від 31 березня 2015 року № 190 [2], дає надію на конструктивне вирішення проблем створення владоспроможного місцевого самоврядування та раціональної системи адміністративно-територіального устрою, заснованого на принципах децентралізації. На жаль, робота Конституційної комісії нині з різних причин позбавлена звичної для конституційного процесу гласності, що цілком очікувано породжує багато неоднозначних політико-правових коментарів і прогнозів [5].

Унікаючи політичних оцінок і анонсів щодо часу та результатів удосконалення Основного Закону в 2015 і наступних роках, відзначимо, що конституція не лише втілює здобутки конституціоналізму, а й відтворює його проблеми, кризи. Очевидно, що ті складнощі, які нині існують у суспільстві та державі, отримали своє відтворення і в Конституції України, відповідній правотворчій та правозастосовній практиці. Вихід із масштабної кризи, в якій опинилася, але яку подолає Україна в співпраці зі своїми зовнішньополітичними партнерами, вимагає системного оновлення Конституції України, повернення Основному Закону беззаперечної логіки й легітимності.

Давні та сучасні, вітчизняні й зарубіжні правознавці пропонують різні підходи щодо визначення конституції, в яких завжди звучить рефреном її соціальна значущість і консолідуючий потенціал для громадян, суспільства, держави. Дійсно, у другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. конституції стали своєрідним «наріжним каменем» життя громадянського суспільства та держави, міць і сила якого визначає потужність держави, сприйняття та захист нею таких загальноцивілізаційних цінностей, як захист прав і свобод людини, утвердження демократії та верховенства права. Другим «наріжним каменем» для конституційної державності повинен стати Конституційний Суд України, який має охороняти Конституцію України, зберігати її регулятивний потенціал. Очевидно, що і Конституція України, і Конституційний Суд України у 2010-2013 роках пережили складний період делегітимізації, а нині, в 2015 році, відроджують свій авторитет у суспільстві та державі, позбавляються штучно набутих за часів авторитаризму вад.

Отже, Конституція України – це наділений найвищою юридичною силою

та гарантований державою і суспільством конституційно-правовий акт, через який Український народ і Українська держава виражають свою суверенну політичну волю й реалізують легітимні інтереси, утверджуючи основи конституційного ладу України, її адміністративно-територіальний устрій, конституційні основи розвитку громадянського суспільства та його інститутів, загальні засади конституційно-правового статусу людини, реалізують безпосереднє народовладдя, визначають організацію та повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування, порядок їх роботи, а також конституують механізм правового захисту Основного Закону.

Конституція України є результатом і водночас визначальним складником національного конституціоналізму, під яким слід розуміти упорядковану сукупність (систему) історично сформованих ідеологічно-правових світоглядних поглядів на способи і методи ефективного регулювання конституційних правовідносин, об'єктивно сформовану систему конституційного права, систему конституційного законодавства, стрижнем якої виступає Основний Закон, систему конституційно-правової науки і освіти, а також усталену конституційну правотворчу та правозастосовну практику [3, с. 115]. Переосмислення назрілих проблем Конституції України і здійснення конституційної реформи має враховувати історію розвитку Основного Закону, її закономірності, здобутки та прорахунки.

Чинна Конституція України пройшла складний шлях становлення і розвитку, еволюціонуючи у контексті генези вітчизняного та зарубіжного, насамперед європейського конституційного права. Вона уособила в собі найкращі здобутки української теорії та практики конституціоналізму і стала першою загальновизнаною в усьому світі вітчизняною конституцією

незалежної Української держави. На відміну від Конституції Пилипа Орлика 1710 року, Конституції УНР 1918 року, інших конституційних актів доби національно визвольних змагань 1917-1921 років, Акта відновлення Української Держави, виголошеного у 1941 році у місті Львові, та низки українських радянських конституцій, Конституція України ефективно діяла впродовж тривалого часу самостійного і незалежного існування нашої держави (1996-2015 рр.).

Разом з тим Конституція України 1996 року стала «живою конституцією», яка регулює реальні, а не вдавані правовідносини у державі. Помітним є й прагнення політиків та державних діячів реформувати Основний Закон відповідно до вимог і викликів часу та з огляду на його державотворчий і правотворчий потенціал. Про це свідчить генезис Конституції України.

Історію розроблення, прийняття, реалізації та модернізації Конституції України, а також генезису конституційного законодавства за часів незалежності України можна умовно поділити на п'ять основних періодів:

- перший період (1990-1996 роки) ознаменувався здобуттям незалежності України, утвердженням основ конституційного законодавства (перші закони про вибори і референдуми, про об'єднання громадян та ін.) та складним процесом підготовки і прийняттям Конституції України 1996 року, яка стала визначальним правовим актом для розбудови громадянського суспільства та правової держави;
- другий період (1996-2004 роки) став періодом реалізації Конституції України, коли більшість її положень були втілені в системі чинного конституційного законодавства та у конституційній правозастосовній практиці (запровадження інституту омбудсмена, утвердження конституційної юстиції та створення

Конституційного Суду України, розвиток місцевого самоврядування тощо);

- третій період (2004-2010 роки) позначився Помаранчевою революцією, процесом внесення змін і доповнень до Конституції України (конституційною реформою) щодо утвердження парламентсько-президентської республіки і пропорційної виборчої системи при обранні парламентаріїв; масштабною конституційною кризою 2007-2010 років і пошуком легітимних шляхів удосконалення розбалансованого Основного Закону, зокрема, створення Національної конституційної ради (2007-2010 роки) і підготовка проекту «Конституції В. А. Ющенка», який із різних причин залишився поза увагою парламентаріїв;
- четвертий період (2010-2013 роки), період т. зв. «конституційної контрреформи» позначився визнанням 30 вересня 2010 року рішенням Конституційного Суду України № 20-рп неконституційності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року та поверненням чинності Конституції України у редакції 28 червня 1996 року, приведенням системи конституційного законодавства у відповідність до цієї редакції Конституції; побудовою «суперпрезидентської» республіки за часів В. Ф. Януковича, а також масштабною, хоча й безрезультатною роботою Конституційної Асамблеї в 2012-2013 роках щодо модернізації Основного Закону;
- п'ятий період (2013 рік – донині) ознаменувався формуванням українців як політичної нації під час Євромайдану 2013 року та Революції Гідності 2014 року, поверненням дії окремих положень Конституції України у редакції 2004 року, анексією РФ Криму та загостренням військово-політичної ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей; започаткуванням

роботи тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України VII скликання щодо напрацювання пропозицій про внесення змін до Основного Закону, прийняттям низки суперечливих законів («Про очищення влади», «Про об'єднання територіальних громад» та ін.), позачерговими виборами Президента України та народних депутатів України у 2014 році, формуванням проєвропейської парламентської коаліції та нового Уряду України, що анонсував проведення в Україні масштабних реформ, а також започаткуванням у 2015 році роботи Конституційної комісії, що має на меті реформувати конституційні положення про права та свободи людини, справедливе судочинство, місцеве самоврядування та територіальну організацію публічної влади на засадах її децентралізації.

Історія Конституції України неодноразово ставала предметом численних наших наукових досліджень [1; 2] та інших учених [6]. Тому хотілося б детальніше зупинитись на аналізі подій останніх п'яти років, що характеризуються динамічністю і драматизмом конституційного процесу в Україні.

Як відомо, здійснення конституційної контрреформи в 2010 році через рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року 20-рп, яке нині отримало негативну оцінку суспільства та держави, поставило під сумнів легітимність «реанімованої» Конституції України 1996 року. Реагуючи на заклики ПАРЄ, ОБСЄ та інших міжнародних інституцій, тодішній Президент України В. Ф. Янукович започаткував процес модернізації Конституції України, який став своєрідною політико-правовою декорацією, покликаною компенсувати сумнівність наслідків «конституційної реформи» 2010 року.

Так, з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України

Президент України видав 17 травня 2012 року Указ № 328 «Про Конституційну Асамблею», яким визначив завдання Конституційної Асамблеї, Положення про Конституційну Асамблею, її структуру та персональний склад. Упродовж 2012-2013 років Конституційна Асамблея та сім її комісій напрацювали Концепцію внесення змін до Конституції України, яка була розглянута 21 червня 2013 року на IV пленарному засіданні цього органу. Водночас під час обговорення цієї Концепції серед членів Конституційної Асамблеї виникли суперечливі позиції щодо її положень, а також методології внесення змін до Основного Закону. Розгляд та затвердження Концепції, після остаточного доопрацювання її проекту, було призначено на осінь 2013 року.

Але подальше загострення політико-правових процесів, пов'язане з відмовою В. Ф. Януковича від підписання договору про асоціацію між Україною та Європейським Союзом напередодні Вільнюського саміту в листопаді 2013 року, та започаткування масових протестних виступів, що переросли в Революцію Гідності 2014 року, де-факто зупинили роботу Конституційної Асамблеї. До того ж, з початком Революції Гідності частина членів Асамблеї написали заяви про складення своїх повноважень.

Революція Гідності, яка уже в січні 2014 року, після прийняття т. зв. «законів України 16 січня», що суттєво обмежували конституційні права та свободи людей, отримала нове змістовне наповнення, стала боротьбою громадян проти тиранії за свої права й свободи. Кульмінацією революції стали події 18-20 лютого 2014 року, трагічні та героїчні водночас. Було застосовано бойову зброю проти мітингуючих, загинуло більше 100 протестуючих, яких нарекли «Небесною сотнею». З України втекло тогочасне політичне керівництво держави на чолі з В. Ф. Януковичем.

Революція Гідності стала й висхідною крапкою для початку новітніх конституційних процесів в Україні. Так, 21 лютого 2014 року Верховна Рада України, реагуючи на заклики протестуючих щодо обмеження президентської влади, прийняла 386 голосами народних депутатів України за процедурою *ed hoc* рішення про поновлення основних положень Конституції України 2004 року. У зв'язку з відсутністю Президента України В. Януковича в Україні через його втечу, закон про конституційну реформу був затверджений Постановою Верховної Ради України від 21 лютого 2014 року № 750-VII «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII».

Утім, такий крок парламенту, зумовлений політико-правовою ситуацією того часу, не зняв необхідності проведення повноцінної конституційної реформи в Україні. Для її забезпечення 4 березня 2014 року парламент своєю постановою № 849-VII створив Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України на чолі з народним депутатом України Р. П. Князевичем.

Тимчасова спеціальна комісія працювала основоположні новели щодо утвердження на конституційному рівні парламентсько-президентської республіки [6]. Зокрема, наріжними положеннями Основного Закону має стати посилення парламенту в системі стримувань і противаг між гілками влади, насамперед, шляхом наділення Верховної Ради України дискретними повноваженнями щодо формування персонального складу Кабінету Міністрів України, включно з Міністром оборони і Міністром закордонних справ. При цьому Кабінет Міністрів України мав

нести відповідальність перед парламентом і бути підзвітним Президенту України.

До того ж, передбачалося спрощене формування парламентської більшості (коаліції), яка й мала пропонувати Президентові України кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України, що потім вноситься главою держави на затвердження до парламенту. Передбачалося, що нова Конституція визначить: право на формування такої коаліції мають 226 народних депутатів України, незалежно від їх фракційної приналежності.

Верховна Рада України, на думку ініціаторів конституційної реформи, також мала наділятися правом створювати, реорганізовувати і ліквідувати суди загальної юрисдикції. Питання ж формування суддівського корпусу передбачається віднести до виключної компетенції новосформованої Вищої ради юстиції.

Із різних причин Тимчасова комісія не встигла винести на розгляд Верховної Ради України проект закону про внесення змін до Конституції України до позачергових виборів Президента України, які відбулися 25 травня 2014 року. Переможцем президентських виборів став П. О. Порошенко, який декларував припинення військових дій на Сході України, перезавантаження парламенту, що суттєво дискредитував себе під час Революції Гідності, та підписання Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу тощо.

Більшість із програмних завдань Президента України П. О. Порошенка були виконані. Зокрема, в жовтні 2014 року було обрано Верховну Раду України VIII скликання та сформовано новий Уряд України, того ж року було підписано Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. Але успіх реформ в Україні ускладнився загостренням військово-політичної ситуації через безпосереднє втручання в конфлікт військовослужбовців РФ. Ізваринський

та Іловайський «котли» 2014 року, що призвели до численних втрат з боку України, а також підписання Мінських угод про урегулювання конфлікту в вересні 2014 року та лютому 2015 року, сформувавши новітню повістку конституційної реформи в Україні.

Як уже зазначалося, у березні 2015 року Президентом України було сформовано Конституційну комісію на чолі з Головою Верховної Ради України В. Б. Гройсманом. Її завданням стало реформування механізмів забезпечення конституційних прав і свобод людини, унормування конституційних засад справедливого судочинства, оптимізація засад організації та діяльності системи судів загальної юрисдикції в Україні, а також реформа місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою на засадах децентралізації. Передбачено, що проект закону про внесення змін до Конституції України має бути розглянутим і ухваленим парламентом до 15 липня 2015 року з тією метою, щоб у вересні парламент міг розглянути його вдруге після відповідних висновків Конституційного Суду України. Очевидно, що конституційні

новели щодо децентралізації були б бажаними до переформатування місцевої влади на чергових виборах сільських, селищних, міських голів і депутатів місцевих рад в жовтні 2015 року.

Завдання та виклики, які нині поставили перед Конституційною комісією, є амбітними і доволі масштабними, надскладними для реалізації. Особливо, якщо напрацьований Конституційною комісією проект конституційних змін запропонує не лише перейменування типів адміністративно-територіальних одиниць, а вирішить по суті проблему невідповідності закріпленої в Основному Законі системи територіальних громад і системи адміністративно-територіальних одиниць в Україні, віднайде дієві механізми та стимули щодо по-справжньому добровільного об'єднання територіальних громад, стимулює формування владоспроможного місцевого самоврядування в Україні. Очевидно, що розв'язання цих проблем потребуватиме об'єднання зусиль не лише науковців і експертів, а, в першу чергу, вищого керівництва держави, місцевих управлінських еліт, лідерів громадської думки.

## Список використаної літератури

1. Конституційний процес в Україні та світовий досвід : моногр. / Ю. С. Шемшученко, О. В. Батанов, А. Р. Крусян та ін. ; наук. ред. Ю. С. Шемшученко, відп. ред. Н. М. Пархоменко. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2014. – 262 с.
2. Питання Конституційної комісії : Указ Президента України від 31 березня 2015 р. № 190 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 60.
3. *Погорілко В. Ф.* Конституційне право України : [підруч.] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Л. Федоренка. – [4-е вид., перероб. і доопр.]. – К. : Ліра-К, 2012. – 576 с.
4. Про Конституційну комісію : Указ Президента України від 3 березня 2015 р. № 119 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 7. – Ст. 464.
5. *Рахманін С.* Гарбуз на тортику // Дзеркало тижня. – 2015. – № 18. – С. 1, 2.
6. *Рахманін С.* Новая Конституция. Эскиз неизвестного автора // Зеркало недели. – 2014. – № 16-17. – С. 2.
7. *Шаповал В. М., Корнеев А. В.* История Основного Закона (конституционный процесс в Украине у 1990-1996 роках) / В. М. Шаповал, А. В. Корнеев. – Х. : Фоліо, 2011. – 111 с.