

ЛЕКЦІЯ ПРОФЕСОРА В. СУХОНОСА: «КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ»



В. СУХОНОС

*доктор юридичних наук,
професор кафедри державно-правових дисциплін
(Українська академія банківської справи
Національного банку України)*

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Загальний аналіз науково-теоретичних досліджень конституційної реформи.
2. Поняття конституційної реформи та її відмінність від конституційного процесу.
3. Етапи конституційної реформи в Україні.
4. Сучасний етап конституційної реформи.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. *Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / упоряд. І. О. Кресіна ; ред. Ю. С. Шемшученко. - К., 2001. - 400 с.*
2. *Концепція внесення змін до Конституції України. Проект // Конституційна Асамблея. Новини. — 2014. — 28 січ. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/news/id/dlja-shirokogo-gromadskogo-obgovorennja-proekt-konserciji-vnesenlja-zmin-do-konstituciji-ukrajini-79>*
3. *Народна Конституція. Обговорюємо проект Конституції Президента України Віктора Юшенка. — К., 2009. — 99 с*
4. *Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підруч. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Л. Федоренка. — 4-те вид., переробл. і доопрац. — К., 2012. — 576 с.*
5. *Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222 // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 44.*
6. *Проблеми організації державної влади в Україні в контексті політико-правової реформи : матеріали Методологічного семінару (2 квітня 2008 р.) / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; юридична фірма «Салком». — К., 2008. — 70 с.*
7. *Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України»: На всенародне обговорення. — К., 2003. — 80 с.*
8. *Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика). — К., 2006. - 368 с.*
9. *Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : акад. вид. — Х., 2009. — 468 с.*
10. *Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві. — Суми, 2011. — 339 с.*
11. *Український парламентаризм: минуле і сучасне / Ю. С. Шемшученко, О. М. Мироненко, В. Ф. Погорілко та ш.; за ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1999. — 368 с.*
12. *Ющик О. І. Правова реформа: загальні поняття, проблеми здійснення в Україні. — К., 1997. — 191 с.*

1. Загальний аналіз науково-теоретичних досліджень конституційної реформи

Питання конституційної реформи були предметом дослідження багатьох вітчизняних правознавців. При цьому, умовно, всі дослідження означеної проблематики можна згрупувати у два блоки.

Перший блок у цілому розглядає історію конституційного процесу та конституційної реформи в Україні. Здебільшого цим питанням присвячена більшість підручників з конституційного права України.

Спеціалісти другого блоку головну увагу приділяють розвитку окремих державних інститутів.

Конституційний процес в Україні в цілому розглядали такі відомі правознавці, як В. Погорілко, О. Скрипнюк, В. Федоренко та ін.

Зокрема, у своєму академічному «Курсі сучасного конституційного права України» доктор юридичних наук О. Скрипнюк виокремив три періоди конституційної генези. Перший період (1991-1996 рр.), на його думку, ознаменувався здобуттям незалежності України, процесом підготовки проектів Конституції та прийняттям у 1996 р. чинної Конституції України. Другий період (1996-2004 рр.) став періодом реалізації Конституції України 1996 р. Третій (з 2004 р.) позначився конституційно-правовою реформою та конституційною кризою 2007 р., а також проголошенням у 2009 р. курсу на удосконалення Основного Закону.

Звісно, у зв'язку з тим, що це видання з'явилося у 2009 р., означена періодизація певним чином стала потребувати корегування після 2010 р. Керуючись цим, доктор юридичних наук В. Федоренко доповнив означену Періодизацію четвертим етапом, модернізувавши третій. Зокрема, на його думку, третій етап тривав до 2010 р.

Щодо четвертого періоду (з 2010 р.), то він ознаменувався визнанням 30 вересня 2010 р. Конституційним Судом України неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. та поверненням чинності Конституції України у редакції 28 червня 1996 р., а також започаткуванням роботи Конституційної Асамблеї в 2012 р.

Проте означена періодизація конституційної реформи є аж занадто загальною. Саме тому обидва правознавці всередині цих великих періодів виокремили трохи вужчі за часом етапи. Зокрема, перший період (1991—1996 рр.) містить аж сім підперіодів: 1) від прийняття Декларації про державний суверенітет України 1990 р. до підготовки Концепції Конституції України 1992 р.; 2) від прийняття Концепції Конституції України 1992 р. — до винесення першого проекту Конституції України на народне обговорення (15 липня — 1 грудня 1992 р.); 3) від завершення обговорення першого проекту Конституції України у грудні 1992 р. — до підготовки та затвердження Верховною Радою України другого проекту Конституції України у травні 1993 р.; 4) травень — листопад 1993 р. — доопрацювання другого проекту Конституції України; 5) листопад 1993 р. — 1995 р. — конституційна криза в Україні; 6) підготовка та прийняття Конституційного Договору України в 1995 р.; 7) від прийняття Конституційного Договору в 1995 р. — до прийняття Конституції України 1996 р.

Щодо окремих державних інститутів, то періодизація їхнього розвитку також багато в чому переформується з періодизацією конституційної реформи в Україні.

Знаковим у цьому плані є вихід колективної монографії «Український

парламентаризм: минуле і сучасне» за редакцією директора Інституту держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, академіка Ю. Шемшученка.

На відміну від згаданих вище підручників, у монографії, враховуючи її акцентування на роботі парламенту, виокремлено не сім, а лише чотири періоди, протягом яких у 1996 р., врешті-решт, була прийнята чинна Конституція України:

1) від прийняття Декларації — до утворення першої Конституційної комісії (липень — жовтень 1990 р.);

2) етап роботи першої Конституційної комісії (жовтень 1990 р. — листопад 1994 р.);

3) етап роботи другої Конституційної комісії (листопад 1994 р. — березень 1996 р.);

4) етап розгляду і прийняття Конституції України Верховною Радою України (березень — 28 червня 1996 р.).

Трохи інакше розглядає історію конституційної реформи в Україні автор цієї лекції. Зокрема, досліджуючи еволюцію інституту Президента України у своїй монографії «Інститут глави держави в конституційному праві» він виокремив чотири етапи. Перший етап (1991-1996 рр.) характеризується президентом, який є не лише главою держави, а й главою виконавчої влади, що притаманне президентським республікам. Другий етап (1996-2006 рр.) ознаменовано статусом президента лише як глави держави, який, утім, має істотні повноваження у сфері реалізації виконавчої влади, що притаманне президентсько-парламентській республіці. На третьому етапі (2006-2010 рр.) президент залишається главою держави, але його повноваження у сфері реалізації виконавчої влади істотно звужуються, що притаманне парламентсько-президентській республіці. У 2010 р. Україна

повертається знову до президентсько-парламентської республіки.

Таким чином, історія конституційної реформи в Україні знає чимало дослідників. При цьому в більшості досліджень автори, врешті-решт, створюють її власну періодизацію.

2. Поняття конституційної реформи та її відмінність від конституційного процесу

В історії розвитку вітчизняних конституційно-правових інститутів використовується два терміни, які відображають практично однакові категорії: конституційний процес в Україні та конституційна реформа.

В енциклопедичних виданнях «реформа» означає перетворення, зміни, перевлаштування певних сфер суспільного життя. Проте таке визначення не вказує на головну ознаку будь-якої реформи — на її суб'єкта. Саме тому доктор юридичних наук О. Ющик, звернувши увагу на цю обставину, дав таке визначення реформи: «...це зміна державою окремих інститутів та умов життєдіяльності суспільства внаслідок боротьби заінтересованих у таких змінах соціальних сил з пануючими політичними силами, що утримують владу, при збереженні у процесі цих змін соціально-економічних і політичних основ даної влади».

Проте таке визначення фактично ігнорує ситуацію, коли держава сама генерує необхідні зміни. Саме тому поняття реформи слід дещо розширити як зміну державою окремих інститутів та умов життєдіяльності суспільства при збереженні у процесі цих змін її соціально-економічних та політичних основ.

Говорячи про види реформ, О. Ющик зауважував таке: «Реформи судової, конституційної, адміністративної, воєнної, слідчого апарату, представницької влади об'єднує функціональна спря-

мованість реформування державних інститутів, що охоплює як зміни на рівні загальних функцій держави — законодавчої, адміністративної, правоохоронної, так і зміни, що обмежені більш конкретним рівнем функцій стосовно якоїсь із цих останніх».

Спираючись на це, питання про конституційну реформу неможливо вирішити без усвідомлення самої категорії «конституційне право».

Свого часу професор В. Федоренко визначив конституційне право України як провідну галузь національного права, норми якої «визначають і гарантують конституційний статус людини, її права та свободи, а також статус суб'єктів публічної влади в Україні, політичні й інші найважливіші суспільні відносини в економічній, соціальній, культурній (духовній), екологічній і інших сферах життя й діяльності суспільства і держави».

З огляду на наведене вище, конституційну реформу на сучасному етапі можна визначити як **зміну державою окремих інститутів публічної влади та/або конституційних засад життєдіяльності суспільства при збереженні у процесі цих змін державного і суспільного ладу країни, прав і свобод людини та громадянина в різних сферах життя.**

Щодо конституційного процесу в Україні, то під ним розуміється послідовний, історично обумовлений процес формування українського конституціоналізму, що становить собою триваючу конституційну реформу.

Проте, незважаючи на їхню своєрідну тотожність, ці категорії відрізняються не лише семантично, а й за своєю суттю.

Зокрема, конституційний процес відображає розвиток конституціоналізму в Україні протягом досить тривалого часу. Формально його витoki слід шукати ще у Київській Русі

(Руська правда) та у Великому князівстві Литовському і Руському (Литовські статuti).

Згодом на території сучасної України з'явилися документи, які істотно вплинули на конституційний процес в Україні: «Пакти й конституції законів і вольностей Війська Запорозького» XVIII ст., українські конституційні проекти XIX ст. та конституційні акти українських держав початку XX ст.

Усі вони, так чи інакше, стали частиною конституційного процесу в нашій державі, проте говорити про них як про окремі конституційні реформи було б неправильно.

Так, зокрема, укладений у м. Бендери між обраним на раді гетьманом Пилипом Орликом та козацькою старшиною і запорожцями документ «Пакти й конституції законів і вольностей Війська Запорозького» хоча й містив окремі конституційні норми, зокрема, певним чином врегулював відносини між гетьманом та козаками, проте, в силу історичних причин, не набув чинності.

Утім означений документ істотним чином вплинув на конституційний процес в Україні, зокрема встановивши обмеження верховної одноосібної влади — влади гетьмана.

У XIX ст. з'явилася велика кількість конституційних проектів, найбільш відомими з яких були проекти Г. Андрузького та М. Драгоманова. І якщо Г. Андрузький відстоював республіканські ідеї, які є більш притаманними для українського менталітету, то М. Драгоманов, з одного боку, не бачив особливої різниці між монархією та республікою, але, з другого — відстоював ідею обмеженості влади глави держави за допомогою інституту контрасигнування.

XX ст. відзначилося появою перших українських держав — УНР, ЗУНР, гетьманату, УСРР та ін. І хоча

кожна з них створила власну систему законодавства, яке можна умовно визначити як конституційне («Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки» 1918 р.), проте специфіка їхньої легітиматії має серйозні заперечення. Фактично перша УНР, лідером якої був М. Грушевський, стала реальністю через падіння царату. Проте реалізувати свій конституційний потенціал вона не змогла через державний переворот, який привів до влади гетьмана П. Скоропадського. Прийняті ним у 1918 р. закони про тимчасовий державний устрій України також не були повністю реалізовані внаслідок державного перевороту, який привів до влади Директорію на чолі з В. Винниченком та С. Петлюрою. їхній конституційний акт, прийнятий у 1920 р., мав назву «Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці». Проте внаслідок більшовицької агресії друга УНР також припинила своє існування. Утворена у 1919 р. Українська соціалістична радянська республіка проіснувала дуже короткий термін (до 1922 р.) і увійшла до складу СРСР.

Всередині ХХ ст. українці здійснили спробу відновити свою державу. Проте навіть проголошення акта незалежності у 1941 р. не привело до цього, адже реальна влада на території України належала Ні рейху та СРСР.

Фактично говорити про конституційну реформу в Україні можна було лише після 1990 р., коли наша держава спочатку отримала можливість проводити власну політику на своїй території, а згодом — вперше стала незалежною.

Конституційний процес у сучасній Україні умовно можна поділити на три основних періоди: перший період (1990-1996 рр.) ознаменувався здобуттям незалежності України, проце-

сом підготовки проекту Конституції та прийняттям Конституції України; другий період (1996-2004 рр.) став періодом реалізації Конституції України; третій період (з 2005 р.) позначився процесом внесення змін та доповнень до Конституції України (конституційною реформою), масштабною конституційною кризою 2007-2009 рр. і пошуком легітимних шляхів системного оновлення Основного Закону. Кожному із зазначених періодів конституційного процесу властиві свої особливості, специфіка.

Таким чином, як ми бачимо, між конституційним процесом та конституційною реформою є істотна різниця. Конституційний процес — це тривалий період, протягом якого в нашій державі формувалися та реалізовувалися окремі засади конституціоналізму. Під час же здійснення конституційної реформи змінюються як сама Конституція, так і правотворчі процеси, їхній аналіз дає можливість робити висновки про інтенсивність перетворень, підсумки реформування й, головне, визначати функціональне призначення конституційних змін. Власне, порушення питання про функції конституційних реформ зумовлене їхньою складністю та унікальністю, особливою роллю, яку вони відіграють у долі держави та права. Під час конституційної реформи відбувається нове народження держави та права.

Фактично ж можна зазначити, що конституційний процес в Україні складається з двох етапів: ідеологічне обґрунтування конституційних змін і сама конституційна реформа. При цьому під час ідеологічного обґрунтування ідея народження нової державності спочатку постає в умовиводах учених, політиків, дослідників. їхні судження незавжди логічно завершені та об'єктивно аргументовані, є такими, що не можуть бути втіленими в життя.

Цей період, як ми бачили вище, може тривати століттями і стосуватися не одного покоління людей.

3. Етапи конституційної реформи в Україні

Перший етап конституційної реформи розпочався у зв'язку із розпадом СРСР та становленням України як незалежної самостійної суверенної держави. Цей період історії Конституції України є найбільш складним і суперечливим.

Як відомо, після урочистого прийняття 24 серпня 1991 р. Верховною Радою України Акта проголошення незалежності України та його затвердження на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р. Україна була визнана суверенною державою та повноцінним суб'єктом міжнародних відносин більшістю країн світу. Після цього негайною постала потреба в конституційному закріпленні основ суспільного і державного ладу, прав і свобод людини та громадянина, порядку організації й функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

Перший проект Конституції, розроблений робочою групою Л. Юзькова, зазнав редакційних змін, але привернув серйозну увагу як вітчизняних, так і зарубіжних спеціалістів. Його обговорення проводилися 3-5 березня 1992 р. на міжнародному семінарі у м. Празі, 3-5 липня у м. Києві на симпозиумі «Конституція незалежної України», а також на численних круглих столах. Після відповідних доповнень та численних експертиз цей проект 5 червня 1992 р. був ухвалений Конституційною комісією і винесений на розгляд Верховної Ради України. 1 липня 1992 р. Верховна Рада України Ухвалила постанову про винесення розробленого Конституційною комісією проекту Конституції України до

1 листопада 1992 р. на всенародне обговорення.

Утім, зазначений проект, як і всі наступні, не був реалізований внаслідок перманентних протистоянь між президентом та парламентом нашої країни на фоні тривалої соціально-економічної кризи в Україні.

Саме тому 8 червня 1995 р. між Верховною Радою України та Президентом України було укладено Конституційний Договір, за яким президент закріплювався главою держави та главою виконавчої влади, а Верховна Рада України — єдиним органом законодавчої влади.

Утім, Конституційний Договір не вирішував проблему прийняття нової Конституції України. Саме тому 24 листопада 1995 р. Конституційна комісія підтримала пропозицію Президента України й утворила нову робочу групу в складі чотирьох представників Верховної Ради України, чотирьох представників Президента України і двох представників від органів правосуддя для доопрацювання конституційного проекту. Проект, розроблений першою робочою групою і доопрацьований другою робочою групою, був винесений на обговорення Конституційної комісії 12 березня 1996 р. і рекомендований до розгляду Верховною Радою України. 20 березня проект Конституції України був поданий на спеціальне засідання парламенту. Співголови Конституційної комісії Л. Кучма та О. Мороз, попри різницю поглядів і оцінок проекту, були однастайні у прагненні якнайшвидшого прийняття Основного Закону.

2 квітня 1996 р. Верховна Рада України винесла питання про проект Конституції України до порядку денного пленарних засідань, а 17 квітня 1996 р. розпочався його розгляд. Спочатку над проектом працювала міжфракційна ініціативна група, а з

5 травня 1996 р. — створена на її основі Тимчасова спеціальна комісія з доопрацювання проекту Конституції України на чолі з народним депутатом України М. Сиротою.

28 травня — 4 червня 1996 р. відбулося перше читання проекту, а через два тижні й друге читання. Доопрацьований Тимчасовою спеціальною комісією проект Основного Закону був прийнятий Верховною Радою у першому читанні 4 червня (258 голосів — «за»). Під час підготовки до другого читання до проекту Конституції України Тимчасова спеціальна комісія врахувала близько 6 тис. поправок до зазначеного акта.

26 червня 1996 р., коли Рада національної безпеки України і Рада регіонів при Президентові України виступили з різким засудженням будь-яких подальших зволікань з прийняттям нової Конституції України, оскільки такі зволікання загострюють соціально-економічну ситуацію в державі, ситуація загострилася. Того ж дня Президент України видав указ про проведення 25 вересня 1996 р. всеукраїнського референдуму щодо прийняття нової Конституції України, в основу якої було покладено варіант проекту Основного Закону в редакції робочої групи від 11 березня 1996 р.

У відповідь на це Верховна Рада України 27 червня прийняла Постанову «Про процедуру продовження розгляду проекту Конституції України у другому читанні», відповідно до якої Погоджувальна рада депутатських фракцій і груп визначає нерозглянуті статті конституційного проекту або їх окремі частини і вносить пропозиції про їх розгляд. Парламент розглядає визначені радою статті та їх окремі частини в редакції, запропонованій Тимчасовою спеціальною комісією, і приймає щодо них рішення згідно з регламентом. У разі відхилення про-

позиції комісії голосуються альтернативні поправки до цієї пропозиції. У разі відхилення всіх поправок передбачалося вироблення узгоджувальної редакції її тексту з урахуванням поправок, що набрали найбільшу кількість голосів. Узгоджувальні пропозиції мали розроблятися Погоджувальною радою і передаватися до Тимчасової спеціальної комісії для опрацювання та внесення їх на розгляд парламенту.

Було також вирішено вести роботу в режимі одного засідання до прийняття нової Конституції України. 28 червня 1996 р. о 9 год 18 хв 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 скасував свій указ про проведення всеукраїнського референдуму.

Одночасно Закон України «Про прийняття Конституції України та введення її в дію» від 28 червня 1996 р. засвідчив втрату чинності Конституцією (Основним Законом) України від 20 квітня 1978 р. з наступними змінами і доповненнями та Конституційним Договором між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні у зв'язку з прийняттям Конституції України.

Другий етап розпочинається після прийняття Конституції України 28 червня 1996 р.

Його характерною ознакою стала реалізація положень Конституції через новостворені правові акти (закони та підзаконні акти) та систему органів державної влади і місцевого самоврядування, передбачену Основним Законом. Тобто упродовж 1996-2006 рр. загалом були сформовані нормативні

та організаційно-правові механізми реалізації Конституції України.

Водночас життя доводило необхідність реформування окремих конституційних положень. Політичні та соціально-економічні чинники зумовили необхідність зміни форми держави, а відтак, — чергової конституційної реформи. Політики, громадські діячі, науковці пропонували власні проекти внесення змін до Конституції України, переважна більшість з яких не знайшла підтримки у парламентаріїв.

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 так звану «більшість» та «меншість». У суспільстві набула поширення ідея проведення конституційного референдуму, почали створюватися ініціативні групи з питання проведення відповідного всеукраїнського референдуму.

На виконання вимоги більш як трьох мільйонів громадян України, засвідченої в установленому порядку протоколом ЦВК «Про загальні підсумки збирання підписів громадян України під вимогою проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 р., відповідно до ст. 72 та п. 6 ст. 106 Конституції України Президент України видав Указ від 15 січня 2000 р. № 65/2000 «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою».

Референдум відбувся 16 квітня 2000 р. Серед питань, які були:

1) Чи підтримуєте Ви пропозиції про доповнення ст. 90 Конституції України новою ч. 3 такого змісту:

«Президент України може також достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу парламентську більшість або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України»,

яка б установлювала додаткові підстави для розпуску Президентом України Верховної Ради України, та відповідне доповнення п. 8 ч. 1 ст. 106 Конституції України словами:

«та в інших випадках, передбачених Конституцією України?»

2) Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканості народних депутатів України і вилученням у зв'язку з цим ч. 3 ст. 80 Конституції України:

«Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?»

3) Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у ч. 1 ст. 76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на слово «триста», а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?

4) Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?

На усі чотири поставлені питання народ України дав ствердну відповідь. Проте, скориставшись тим, що відповідні зміни до Конституції можуть бути внесені не пересічними громадя-

нами, а народними депутатами, останні проігнорували волю народу. Те ж саме зробив і Президент України, який, маючи права законодавчої ініціативи, не використав його задля імплементації результатів референдуму в Конституцію України.

4. Сучасний етап конституційної реформи

Сучасний, *третій* етап конституційної реформи формально розпочався 5 березня 2003 р., коли Президент України Л. Кучма звернувся до українського народу з пропозицією реформувати політичну систему, адже на момент зазначеного звернення «президентсько-парламентська система відіграла дуже важливу історичну роль, — особливо в перші роки державності, — забезпечуючи стабільність і суспільства, і держави. Але сьогодні... ситуація в економіці — стабільна, почалося поступове економічне зростання... Тепер слід іти далі... Маємо перейти до політичної системи, що відповідає найбільш поширеній у демократичних країнах Європи парламентсько-президентській моделі».

Спочатку Л. Кучма та автори політичної реформи були прихильниками всенародного обрання глави держави, про що свідчить, зокрема, аналіз президентських ініціатив, які не запропонували істотних змін в організаційному статусі Президента України. Проте вже 21 серпня 2003 р. лідер КПУ П. Симоненко та лідер СПУ О. Мороз повідомили, що вони, разом з адміністрацією Президента, працюють над єдиним законопроектом про внесення змін до Конституції, який передбачає обрання глави держави Верховною Радою України. Це повідомлення знайшло досить широку підтримку серед владних верств України, тоді як опозиція (НУ, БЮТ) виступила проти зазначеної ідеї. Утім, вже наприкінці

грудня 2003 р. з'явився законопроект № 4105 (законопроект Медведчука-Симоненка), згідно з яким посилювалися повноваження парламенту, а Президенту України надавалися додаткові права для розпуску законодавчого органу. Вибори парламенту мали бути проведені у 2006 р. на пропорційній основі, а вже цей склад парламенту мав обирати главу держави.

Проте активне неприйняття лідерами опозиції (НУ, БЮТ, СПУ), котрі вважали, що «олігархічні клани пропрезидентської більшості активізували спроби зберегти свою владу», а «тому українські виборці мусять дати оцінку створеній коаліції олігархічних фракцій та комуністів, яка хоче позбавити народ права обирати главу держави» парламентського варіанта виборів, фактично призвело до того, що були збережені всенародні вибори президента.

8 грудня 2004 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України № 2222 «Про внесення змін до Конституції України», який набув чинності 1 січня 2006 р.

7 вересня 2005 р. Конституційний Суд України прийняв висновок № 1-в/2005 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140-143 Конституції України). Відповідно до основних положень цього висновку проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 3207-1) було визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Водночас окремі питання щодо легітимності положень Закону України «Про внесення змін до

Конституції України» зберігали свою актуальність до 2010 р.

Так, у 2006–2010 рр. певні недосконалості та колізії оновленої Конституції України спричинили низку конституційних конфліктів.

Вихідною крапкою у прагненні тодішньої влади до системного оновлення Конституції України можна вважати Указ Президента України від 27 грудня 2007 р. № 1294/2207 «Про Національну конституційну раду». Цей Указ започаткував суспільний діалог щодо змісту та форм удосконалення положень чинної Конституції України. І вже у березні – квітні 2008 р. до конституційного процесу почали залучатися за власної ініціативи громадські організації, непарламентські політичні партії та окремі небайдужі громадяни. Результати їх конституційної правотворчої роботи знайшли своє вираження у пропозиціях до роботи НКР, а в окремих випадках — і в самостійних проектах нового Основного Закону.

Результатом цього став конституційний проект чинного на той момент Президента України В. Ющенка, згідно з яким глава держави «сприяє взаємодії державних органів...», тобто фактично стає втіленням єдності державної влади. Крім того, з'являвся й механізм впливу президента на парламент: відповідно до ч. III ст. 103 Палата депутатів (нижня палата) «може бути розпущена Президентом України», але без чітко встановленого переліку підстав для такого розпуску.

На противагу цьому дві найбільші парламентські фракції у Верховній Раді України — Партія регіонів і Блок Юлії Тимошенко — виступили на початку червня 2009 р. з ініціативою Щодо створення широкої коаліції та внесення системних змін до Основного Закону з метою запровадження парламентської республіки, в якій би

Президент України обирався Верховною Радою України. Але вихід із переговорного процесу Партії регіонів унеможливив відповідні конституційні ініціативи. Кожна з політичних сил (ПР і БЮТ) анонсувала внесення до парламенту власних конституційних процесів.

Усі ці суперечності не могли не позначитись на ставленні пересічних громадян до владної верхівки, що, врешті-решт, і призвело до перемоги В. Януковича на президентських виборах. Майже одразу після цього — 2 квітня 2010 р. — Національна конституційна рада була ліквідована.

30 вересня 2010 р. дія Конституції України в редакції 1996 р. була відновлена шляхом прийняття Рішення Конституційного Суду України у справі про дотримання процедури внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 р. І хоча згодом політиками була оприлюднена заява про те, що окремі судді Конституційного Суду України нібито «письмово і під запис констатували», що на них здійснювала тиск Адміністрація Президента В. Януковича при ухваленні рішення про повернення до президентської форми правління, проте факт залишається фактом: з 2010 р. Конституція України в редакції 1996 р. знову стала чинною.

4 лютого 2011 р. набрав чинності Закон України «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».

21 лютого 2011 р. рішенням Президента України було створено Науково-експертну групу під головуванням першого Президента України Л. Кравчука, що має «напрацювати пропозиції щодо механізму створення і діяльності Конституційної Асамблеї,

а також проаналізувати концепції реформування Конституції України».

6 жовтня 2013 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України». Зміни торкнулися лише ст. 98 Основного Закону, які розширили повноваження Рахункової палати. Відтепер саме вона стала здійснювати контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (раніше вона здійснювала лише контроль за використанням). Зміни мали на меті забезпечити повноцінний контроль за виконанням Державного бюджету України.

У грудні 2013 р. голова Конституційної Асамблеї Л. Кравчук заявив, що підготовка концепції змін до Конституції завершена. Згідно з нею майбутня редакція Конституції України мала складатися з преамбули та 14 розділів: розділ I «Засади конституційного ладу»; розділ II «Основні права і свободи»; розділ III «Народне волевиявлення»; розділ IV «Верховна Рада України»; розділ V «Президент України»; розділ VI «Кабінет Міністрів України. Центральні та місцеві органи виконавчої влади»; розділ VII «Суди і правосуддя»; розділ VIII «Прокуратура»; розділ IX «Адміністративно-територіальний устрій»; розділ X «Автономна Республіка Крим»; розділ XI «Міське самоврядування»; розділ XII «Конституційний Суд України»; розділ XIII «Внесення змін до Конституції України»; розділ XIV «Прикінцеві положення».

Утім, відмова Президента України підписати угоду про асоціацію з ЄС призвела до гострої політичної кризи, яка, врешті-решт, завершилась громадським протистоянням з численними жертвами.

Саме тому на початку 2014 р., на фоні безпрецедентної кризи владної

вертикалі, в політичному просторі України активізувалися пропозиції «повернутися до Конституції 2004 р.». Під цим мається на увазі обрання парламенту за пропорційною системою та позбавлення скомпрометованого насильством Президента В. Януковича значної частини сильних повноважень.

Основним аргументом такого кроку став сумнівний з юридичної точки зору шлях скасування конституційної реформи (2010), а також бажання відійти від авторитарних методів правління В. Януковича.

На противагу цьому противники повернення висловили низку серйозних аргументів: документ зразка десятирічної давності (реформа 2004 р.) недостатньо добре прописаний; євроінтеграційні закони суперечитимуть цій версії Конституції; зміна тексту Конституції не вирішить гострих проблем всього суспільства; боротьба з однією людиною перетворюється на боротьбу з авторитетом Основного Закону; важко обрати повністю легітимний шлях повернення до старої редакції Конституції.

29 січня 2014 р. депутат від Партії регіонів В. Писаренко зареєстрував проект Постанови Верховної Ради України про утворення Тимчасової спеціальної комісії із питань підготовки та узгодження законопроекту про внесення змін до Конституції України на чолі з народним депутатом від партії «Батьківщина» Р. Князевичем.

21 лютого 2014 р. Верховна Рада України на революційній хвилі конституційною більшістю в 386 голосів прийняла за основу та в цілому без рішення профільного Комітету проект Закону України про відновлення дії окремих положень Конституції України (№ 4163). Це означало, що Верховна Рада України повернула в дію Конституцію 2004 р.

Законом, зокрема, передбачено, що Верховна Рада України може форму-

вати коаліцію депутатських фракцій, яка формуватиметься як фракціями, так і окремими народними депутатами. Повноваження Верховної Ради України нинішнього скликання триватимуть до жовтня 2017 р.

Ці зміни були внесені на підставі окремої угоди між політиками в обхід розділу XIII Основного Закону.

Наступного дня, враховуючи, що Закон про відновлення дії окремих положень Конституції України не підписаний Президентом, Парламент пішов ще далі, ухваливши постанову «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».

Ініційована 29 січня Тимчасова спеціальна комісія з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України була утворена Верховною Радою України 4 березня. Склад комісії Р. Князевича є політичним, а не професійним: всього 15 народних депутатів від різних фракцій. У квітні Комісія двічі доповідала Верховній Раді України. Водночас Конституційна Асамблея на чолі з Л. Кравчуком формально не була ліквідована. І хоча вона передала свої напрацювання комісії Р. Князевича, проте її численні експерти з питань конституційного права не були залучені до роботи останньої. Більше того, надісланий до Венеціанської Комісії проект існує лише у вигляді таблиці. До того ж достеменно невідомо, чи були враховані побажання чинного

Президента України П. Порошенка при розробці нової редакції Конституції. Якщо ж ні, то у світлі конституційного процесу в Україні було б доречно надолужити цю прогалину й обов'язково врахувати його думки.

Протягом березня-квітня — в умовах збройної агресії Росії, окупації нею території Криму і загрози подальшої окупації південно-східних регіонів, Російська Федерація чинила на Україну безпрецедентний відкритий тиск з метою втручання в її конституційні перетворення. Так, вимогами російського МЗС були федералізація, надання російській мові статусу другої державної та розширення прав національних меншин.

На тлі сепаратистських заворушень у східних областях України у квітні актуалізувалося питання розширення прав місцевого самоврядування. Відповідний проект конституційних змін почав розроблятися. Він повинен, перш за все, надати значні повноваження регіонам України в соціально-економічній та духовно-культурній сферах. Цей процес отримав назву децентралізації влади.

Таким чином, сучасний етап конституційної реформи містить два підетапи:

Інституціональний (2004-2014 рр.), протягом якого трансформувалися основні владні інститути: парламент, президент і уряд;

Територіальний (з 2014 р.), протягом якого планується змінити територіальну організацію держави, давши значні прерогативи регіонам та місцевому самоврядуванню.