

Конституційне та муніципальне право

УДК 342(477)

Наталія Агафонова *

Питання розвитку конституційної реформи у сучасній Україні

Стаття присвячена дослідженню розвитку конституційної реформи в Україні. Наголошено на актуальності дослідження історії конституційних перетворень, оскільки конституційна реформа в Україні не є завершеною і кожен новий її етап має піддаватись аналізу з точки зору його мети, конкретних завдань, ролі основних суб'єктів та результативності. Виділено п'ять періодів конституційної реформи в Україні. Проведено аналіз періодів і напрямів конституційної реформи в Україні, визначено їх спільні і відмінні риси. Розглянуто супутні державно-правові і суспільно-політичні заходи і події в межах певних історичних рамок, роль основних учасників конституційної реформи.

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

Агафонова Н. В. Вопросы развития конституционной реформы в современной Украине.

Статья посвящена исследованию развития конституционной реформы в Украине. Отмечена актуальность исследования истории конституционных преобразований, поскольку конституционная реформа в Украине не является завершённой и каждый новый её этап должен подвергаться анализу с точки зрения его цели, конкретных задач, роли основных субъектов и результативности. Выделены пять периодов конституционной реформы в Украине. Проведен анализ периодов и направлений конституционной реформы в Украине, определены их общие и отличительные черты. Рассмотрены сопутствующие государственно-правовые и общественно-политические мероприятия и события в пределах определенных исторических рамок, роль основных участников конституционной реформы.

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

Agafonova N. V. Issues of the constitutional reform development in modern Ukraine.

The article investigates the constitutional reform development in Ukraine. Emphasized the relevance of research the history of constitutional reforms, since the constitutional reform in Ukraine is not completed and each it's new stage it is subjected to analysis in terms of its objectives, specific tasks, the role of the main subjects and effectiveness. Highlighted five periods of constitutional reform in Ukraine. It was analyzed the periods and the directions of constitutional reform in Ukraine, defined their common and different features. Considered accompanying state-legal and socio-political events and developments within a certain historical framework, the role of the main participants of the constitutional reform.

Keywords: Constitution of Ukraine, constitutional reform, constitutional reform periods, constitutional reform directions, constitutional process.

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

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

цього питання не втрачає своєї актуальності, оскільки конституційна реформа в Україні не є завершеною і кожен новий її етап має піддаватись аналізу з точки зору його мети, конкретних завдань, ролі основних суб'єктів та результативності. Важливим є і переосмислення попередніх періодів конституційних перетворень з точки зору їх впливу на сучасний стан конституційної реформи в Україні.

Метою цієї статті є характеристика основних періодів, напрямів і етапів конституційної реформи в Україні, їх вплив на теоретичну характеристику форми держави, розвиток правової системи. Для такої характеристики необхідний послідовний розгляд всіх основних періодів і напрямів реформ, аналіз супутніх державно-правових і суспільно-політичних заходів, акцій і подій в межах певних історичних рамок, і ролі основних учасників конституційної реформи в Україні.

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

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

Ключовим фактором, що визначив перебіг конституційної реформи в Україні, необхідно вважати прийняття Конституції України у **1996** році. Цю історичну подію слід вважати основною віхою в оцінці періодів, етапів і напрямів сучасної конституційної реформи. Відповідно можемо розмежовувати періоди конституційної реформи.

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

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

Третій період – період становлення оновленої Конституції України з **2006** р. – відміна конституційної реформи згідно з рішенням Конституційного Суду України у **2010** р. [8].

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

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

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

Розглянемо основні періоди конституційної реформи в Україні. Попередньо зауважимо, що термін «конституційна реформа» не був відомий юридичній науці, в тому числі науці державного права, радянських часів. За історію радянської держави прийняття кожного нового конституційного акта як Союзу в цілому, так і його членів, було зумовлено черговими завданнями побудови соціалізму. І лише з розпадом СРСР і початком нової історії дійсно суверенної Української держави можна вести мову про конституційні перетворення

як самостійну конституційну реформу, що на тому початковому етапі мала завдання забезпечити перехід держави і права до нового історичного типу.

Характерна особливість конституційної реформи в Україні першого періоду – її розвиток у двох напрямках. У рамках першого напрямку відбувалося динамічне реформування Конституції України зразка 1978 р., оновлення законодавства. Другий напрям конституційної реформи передбачав необхідність підготовки і прийняття нової Конституції України.

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

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

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

Таким чином, перший напрям конституційної реформи виявився достатньою результативним з точки зору забезпечення потреб створення нових засад функціонування державності. Це, очевидно, певною мірою вплинуло на динаміку другого напрямку конституційної реформи – підготовку нової Конституції України.

Організаційно цей напрям бере початок від 24 жовтня 1990 р., коли Верховною Радою УРСР була утворена Конституційна комісія (Комісія з розробки нової Конституції Української РСР) на чолі з тодішнім Головою Верховної Ради УРСР Л. М. Кравчуком [12]. Зазначеною Комісією була розроблена Концепція нової Конституції України, яка була схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р. На основі цієї Концепції Конституційною Комісією підготовлено перший проект Конституції України, винесений на всенародне обговорення [13]. У цьому проекті були закріплені основні принципи демократичної держави, яку безпосередньо визначено демократичною, правовою, соціальною, утверджено людину як найвищу цінність, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, відповідальність держави перед людиною і громадянським суспільством, народний суверенітет, верховенство права, розподіл влади, економічний, політичний і ідеологічний плюралізм. Проект закріплював президентську форму правління (Президент – глава держави і глава виконавчої влади), містив два варіанти структури парламенту – Національних зборів (дво- і однопалатний), унітарну форму територіального устрою.

За час всенародного обговорення проекту Конституції (15 липня – 1 грудня 1992 р.) до Конституційної комісії надійшло близько 50 тисяч зауважень і пропозицій. У результаті

опрацювання зауважень та пропозицій було створено проект Конституції (проект в офіційній редакції від 27 травня 1993 р.), який був переданий на розгляд Верховної Ради України. Доопрацьований Верховною Радою України проект існував у редакції від 26 жовтня 1993 р.

Попри демократичний зміст проекту Конституції України від 26.10.1993 р., він так і не був впроваджений у життя. Цьому завадила відсутність консенсусу між політичними силами, які уособлювали Президент України та український парламент, а також передвиборчі перегони, що відсунули конституційний проект на друге місце.

Слід зауважити, що протягом 1991–1993 рр. активними учасниками конституційної правотворчості були відомі в Україні вчені-юристи, представники різних політичних партій, громадських організацій, громадяни України. У цей період було розроблено низку проектів Конституції України, зокрема, Проект Конституції України (Слов'янський федеративний Гетьманат Київська Русь – Україна) (1991 р.); Проект Конституції України (направлений Хмельницькою облрадою депутатів з пояснювальною запискою Назарова В. у 1992 р.); Проект Конституції України (за авторством Володимира Золотарьова, Дмитра Джангірова, Володимира Тимохіна (1992 р.); Проект Конституції України (підготовлений Сержем Волконським у 1992 р.); проект Конституції України в редакції 27 травня 1993 р. (підготовлений авторським колективом у складі Козюбри М. І., Копейчикова В. В., Мацюка А. Р., Тихонової Є. А., Цвіка М. В., Юзькова Л. П. та ін.); Проект Конституції України гуманітарного екуменічного дослідницького Фонду «РАХ» (підготовлений А. Домбровським у 1993 р.); Проект Конституції (Основного Закону) України (підготовлений Конгресом Українських Націоналістів у 1994 р.) [14] та ін.

Новий етап першого періоду конституційної реформи в Україні розпочався після завершення дострокових парламентських і президентських виборів (10 листопада 1994 р.) та продовжувався до 8 червня 1995 р. У той час розроблення проекту Конституції України здійснювалося оновленим складом Конституційної Комісії, очолюваної Президентом України Л. Д. Кучмою та Головою Верховної Ради України О. О. Морозом [15].

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

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

Наслідком численних і неузгоджених змін до Конституції (1978 р.) постала ситуація конституційної невизначеності, що сприяло загостренню політичної кризи. Розв'язанню цієї політичної кризи мав сприяти укладений 8 червня 1995 р. Конституційний Договір між Президентом України і Верховною Радою України про організацію державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України [17].

Даючи оцінку цьому Договору, В. Шаповал та А. Корнеєв зазначали, що це був не тільки юридичний, а й політичний документ, появу якого викликали особливості гострої, небезпечної для самого існування держави ситуації у суспільстві. «Але така угода двох вищих органів держави, на укладення якої вони не мали повноважень, за своїм характером була об'єктивно протиконституційною. Верховна Рада і Президент були не «суверенними», а конституційними органами влади, і як такі не могли укласти між собою договори за власною волею. Тому в тексті Конституційного Договору немає жодного посилання на конкретні правові норми, а лише сформульоване положення, за яким сторони «є суб'єктами конституційного права» і діють «на основі доброї волі Сторін, взаємних поступок та компромісу». До того ж Конституційним Договором запроваджувалось нормативне регулювання відносин державного владарювання при фактичному зупиненні дії відповідних положень чинної Конституції, які при цьому не скасовувалися. Реально більшість народних

депутатів і Президент, об'єднавшись, виступили в ролі «суверенного верховного правителя», котрий встановив, як має здійснюватися державна влада в Україні, що є феноменом у практиці сучасного конституціоналізму. З іншого боку, значення Конституційного Договору для прискорення конституційного процесу в Україні було на той час безумовно позитивним. Його підписанням завершився багатомісячний, фактично конкурентний конституційному процес, який відволікав увагу і час керівників держави, інших осіб, причетних до опрацювання проекту Конституції, звужуючи таким чином можливості зосередження їх зусиль на виконанні саме такого завдання. Водночас, у Конституційному Договорі визнавалось за необхідне «створення належних умов для прискорення та успішного завершення конституційного процесу в Україні з тим, щоб прийняти нову Конституцію України в строк не пізніше одного року з дня підписання цього Конституційного Договору». Конституційний Договір містив положення щодо обмеження його дії у часі – до прийняття нової Конституції, і це також вимагало активізації діяльності Конституційної комісії» [18, с. 13].

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

За результатами розгляду Верховною Радою України проект Конституції України був визнаний невідкладним та прийнятим у першому читанні. Суперечності між Президентом України і Верховною Радою України сприяли прискоренню конституційного процесу. Ситуація особливо загострилася 26 червня 1996 р., коли Рада національної безпеки України і Рада регіонів при Президентові України заявили про неможливість подальших зволікань із прийняттям нової Конституції України, оскільки такі зволікання вкрай негативно позначалися на соціально-економічній ситуації в державі.

«Небезпека» прийняття на всеукраїнському референдумі, ініційованому Президентом України, варіанту проекту конституційних змін, який не влаштував політичні сили, представлені у Верховній Раді України, прискорили розгляд проекту Конституції України у другому читанні (27 червня 1996 р.), чому сприяло прийняття Верховною Радою України спеціальної процедури [19]. На основі цієї процедури після 24 годин безперервної праці парламент України 28 червня 1996 р. прийняв і ввів у дію Конституцію України. Таким чином, було створено необхідну правову основу функціонування і розвитку держави та суспільства. Ця подія була на той час найбільш значущим здобутком українського конституціоналізму. Конституція України стала першим загальноновизнаним у всьому світі вітчизняним Основним Законом суверенної Української держави, що визначила основи суспільного і державного ладу, права і свободи людини і громадянина, порядок організації і функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Нова Конституція України визначила й основні напрями розвитку конституційного права України.

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

Таким чином, у період 1990–1996 рр. конституційна реформа в Україні відбувалася у двох напрямках: удосконалення Конституції (1978 р.) та вироблення проекту нової

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

Прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. стало основним здобутком першого періоду конституційної реформи в Україні.

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

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

Разом з тим, на фоні першого періоду конституційної реформи, який би мав завершитися розвитком конституційного законодавства на виконання Конституції України 1996 р. або принаймні реалізацією перехідних положень, майже відразу після її прийняття стартував другий період конституційної реформи. Формально його початком можна вважати затвердження Верховною Радою України плану законодавчих робіт на 1997 р., в якому, зокрема передбачалася необхідність внесення змін до Конституції України 1996 р. [21].

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

Соціально-економічна криза та змагання між Президентом України та парламентом за верховенство у державі призвели до виникнення на початку 2000 р. у суспільстві ідеї проведення конституційного референдуму. Референдум відбувся 16 квітня 2000 р. У ньому взяли участь близько 80 % громадян – виборців України. Усі винесені на референдум питання (про додаткові підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, про обмеження депутатської недоторканності, про зменшення конституційного складу парламенту, про створення двопалатного парламенту в Україні) були підтримані громадянами України. Враховуючи, що Конституційний Суд України визнав рішення Всеукраїнського референдуму 2000 р. імперативним, можна було б вважати, що в Україні відбулася конституційна реформа. Та специфічність її форми і поглиблення політичної і соціально-економічної кризи зумовили неможливість її практичного втілення.

Але практика реалізації Конституції 1996 р., що призвела до концентрації влади в руках президента і до постійної конфронтації між законодавчою та виконавчою гілками влади все більше сприяла розвитку ідеї конституційної реформи. Починаючи з 2003 р. на необхідності конституційної реформи в Україні наголошувала Венеціанська комісія. На думку цієї поважної міжнародної інституції, в той час Україні необхідна була всеосяжна конституційна реформа, яка мала б підсилити повноваження парламенту й одночасно забезпечити чітку систему розподілу влади [22].

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

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

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

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

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

Водночас у цей період активно розвивалася правотворча діяльність щодо конституційних змін різних політичних сил. Так, проект Національної Конституції був розроблений ВО «Свобода» та затверджений **05.08.2007** р. на **XVIII** з'їзді ВО «Свобода»; проект Конституції був розроблений авторським колективом у складі П. Матвієнка, О. Філатовича, М. Гуменюк та схвалений оргкомітетом науково-практичної конференції – Віче «Буття українців» **14.09.2007** р.; проект Конституції України, підготовлений конституційним експертом Харківської правозахисної групи В. Речицьким (**2007** р.); проект Конституції України, підготовлений робочою групою під керівництвом В. М. Шаповала (**2008** р.).

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

Політична криза була основною характеристикою того періоду. В цьому зв'язку не можна обминути увагою Рішення Конституційного Суду України від **30** вересня **2010** р. № **20-рп / 2010** р., яким було відновлено первинну редакцію Конституції України [8]. Цей період конституційної реформи закінчився визнанням Конституційним Судом України Закону № **2222** неконституційним «через порушення конституційної процедури його розгляду і прийняття» [8] й, таким чином, фактичним скасуванням змін до Конституції України та поновленням попередньої редакції норм Конституції України.

Тож, цей період можна визначити як «конституційна реформа з нульовим ефектом» як для становлення українського конституціоналізму, так і для розвитку суспільства і держави. Тому, необхідність конституційної реформи знову постала гостро. Про це зазначалось і у рішенні Венеціанської комісії, яка, зокрема, наголошувала, що поточна конституційна ситуація не повинна використовуватися в якості причини, щоб уникнути всеосяжної конституційної реформи, до якої закликають зокрема, Парламентська Асамблея Ради Європи і Європейський Союз. На думку Венеціанської комісії, всеосяжна конституційна реформа в Україні повинна зміцнити стабільність, незалежність та ефективність державних інститутів за допомогою чіткого розподілу повноважень та ефективних стримувань і противаг. Вона також має запровадити додаткові механізми і процедури парламентського контролю за діями і намірами виконавчої влади [22].

Таким чином, у другий і третій періоди перетворення конституції конституційна реформа, так само як і в попередні, відбувалася у двох напрямках: реалізація конституційних змін та розвиток конституційної правотворчості. І жоден з цих напрямів не отримав логічного завершення, тож конституційна реформа не могли досягнути своєї мети.

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

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

Масові протестні акції з осені 2013 до весни 2014 р., внаслідок яких відбулася зміна правлячих політичних сил, зумовили новий поворот конституційної реформи в Україні. Верховною Радою України було прийнято постанову «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, зі 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» [27] та Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [28]. І, таким чином, було поновлено дію редакції Конституції України зразка 2006 року.

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

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

Для здійснення конституційної реформи Президентом України П. Порошенком започатковано Конституційну комісію як допоміжний орган при Президентові України для напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України із залученням

до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища. На даний час Конституційна комісія працює у складі трьох робочих груп, що розробляють зміни до Конституції України за пріоритетними напрямками реформування – децентралізації, удосконалення конституційних засад правосуддя та конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина. На сьогодні результати діяльності Конституційної комісії (законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а), який був попередньо схвалений Верховною Радою України 31.08.2015 р. [30] та законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)») отримали позитивну оцінку Венеціанської комісії. Триває роботи над іншими предметними напрямками удосконалення Конституції України.

Отже, сьогоднішній період конституційної реформи, як і всі попередні, так само характеризується двома напрямками. Перший – стосується забезпечення реалізації конституційних змін (у зв'язку з відновленням дії положень Конституції) у чинне законодавство України. Другий напрям пов'язаний з підготовкою змін до чинної Конституції України. Цей період конституційної реформи зумовлений усіма попередніми етапами і несе в собі відбиток усіх основних суперечностей як змісту Конституції України, так і конституційного процесу.

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

Список використаних джерел:

1. Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 1999. – 368 с.
2. Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві / В. В. Сухонос. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. – 339 с.
3. Шаповал В. М. Історія Основного Закону (конституційний процес в Україні у 1990–1996 роках) / В. М. Шаповал, А. В. Корнеєв. – Х. : Фоліо, 2011. – 111 с.
4. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм / А. Р. Крусян. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 560 с.
5. Бутько Л. В. К вопросу о развитии конституционной реформы в современной России / Л. В. Бутько // Научный журнал КубГАУ. – 2012. – № 78(04) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ej.kubagro.ru/2012/04/pdf/16.pdf>
6. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
7. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 р. № 2222 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року N 2222-IV справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року (справа № 1-45/2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/v020p710-10>
9. Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

10. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України № 509-VIII від 4.06.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/509-19>

11. Про Конституційну комісію: Указ Президента України № 119/2015 від 03.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/119/2015>

12. Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР : Постанова Верховної Ради УРСР від 24 жовтня 1990 року № 405-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405-12>

13. Про проект нової Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 1 липня 1992 року № 2525-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 550.

14. «Конституція – правне обличчя всієї крани» (нереалізовані сторінки сучасного конституційного процесу): Збірка проектів Конституції України та законопроектів про внесення змін до Основного Закону України, Концепція нової Конституції України та концепція змін до Конституції України: у 2-х кн. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2014. – Кн. 1. – 1060 с.

15. Про склад Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної Комісії) : Постанова Верховної Ради України від 10.11.1994 р. № 231/94-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 46. – Ст. 419.

16. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс: підручник у 2 т., Т. 1 / В. Ф.Погорілко, В. Л.Федоренко. – К. : Юридична думка, 2006. – 544 с.

17. Конституційний Договір між Верховною Радою України Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

18. Шаповал В. Історія конституційного впорядкування сучасної Української держави / В. Шаповал, А. Корнєєв // Вісник ЦВК. – 2011. – № 2. – С. 6–30.

19. Про процедуру продовження розгляду проекту Конституції України у другому читанні : Постанова Верховної Ради України від 27.06.1996 р. № 253/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/post/0253.html>

20. Висновок «Про конституційну ситуацію в Україні»: Рада Європи; Висновок, Міжнародний документ від 17.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a36

21. Про загальний план законодавчих робіт на 1997 рік : Постанова Верховної Ради України від 20.02.1997 р. № 98/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [98/97-ВР http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/98/97-вр](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/98/97-вр)

22. Висновок «Про конституційну ситуацію в Україні»: Рада Європи; Висновок, Міжнародний документ від 17.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a36

23. Про Національну Конституційну раду : Указ Президента України від 27.12.2007 р. № 1294/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1294/2007>

24. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4290 від 31.03.2009 р.), винесений на всенародне обговорення Президентом України В. Ющенком.

25. Питання реформування та організації діяльності Конституційної Асамблеї: Указ Президента України № 31/2012 від 25 січня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/31/2012>

26. Про Конституційну Асамблею: Указ Президента України № 328/2012 від 17 травня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/328/2012>

27. Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, зі 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 : Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. № 750-VII // Голос України. – 2014. – 23 лютого. – № 34.

28. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 р. № 742-VII // Голос України. – 2014. – 1 березня. – № 39 (5789). – (Спецвипуск).

29. Проект Закону України про внесення змін до Конституції України щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування (№ 4178а від 26.06.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513

30. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України № 656-VIII від 31.08.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/656-19>

** Агафонова Наталія Володимирівна – народний депутат України, Голова підкомітету з питань конституційного законодавства та конституційного судочинства Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя.*

УДК 330.341.2:330.15

Оксана Веклич *

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ПРИПИСІВ ПРАВОМОЧНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Проведено аналітичну ревізію чинних нормативно-правових документів із децентралізації влади на предмет відповідності їх положень стосовно правомочності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у сфері природокористування та здійснення екологічної політики. Розкрито певну внутрішню неузгодженість, невідповідність, суперечливість, декларативність деяких з цих нормативно-правових положень, що призводить до фактичного нівелювання їх дієвості.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, законодавча реалізація права власності на природні ресурси і блага, екологічна політика.

Веклич О. А. Совершенствование законодательных предписаний правомочности местного самоуправления в сфере природопользования и осуществления экологической политики.

Осуществлена аналитическая ревизия действующих нормативно-правовых документов по децентрализации власти на предмет соответствия их положений относительно правомочности органов местного самоуправления и органов исполнительной власти в сфере природопользования и осуществления экологической политики. Раскрыта определенная внутренняя несогласованность, несоответствие, противоречивость, декларативность некоторых из этих нормативно-правовых положений, что приводит к фактическому снятию их действительности.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, законодательная реализация права собственности на природные ресурсы и блага, экологическая политика.

Veklych O. O. Improvement of the legal regulations for powers of local governments in the sphere of natural use and implementation of environmental policy.

Analytical audit of existing legal documents on the decentralization of power in terms of the adequacy of provisions relating to the powers of local governments and authorities in environmental management and implementation of environmental policy was carried out. The certain internal inconsistency, discrepancy, declarative some of these legal and regulatory provisions, which leads to the actual removal of their effectiveness, are disclosed.

Keywords: decentralization, local government, legal property rights on natural resources and goods, environmental policy.