

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-12-76-15>

УДК 342

Павшук К.О., Дзюба Я.А.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## СУЧАСНИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті розкрито основні етапи сучасного конституційного процесу в Україні, проаналізовано його стан та обґрунтовано необхідність проведення конституційної реформи. Існуючий досвід проведення конституційних реформ, реалізація положень, закріплених у Конституції України вимагає від влади ґрунтовних кроків, щоб виправити зроблені помилки, що сформувалися ще з початку сучасного українського конституційного процесу. Одним із способів вирішення тих проблем, які нині стоять на заваді побудови конституційного ладу, який сприятиме досягненню визначених у чинній Конституції України головній меті – є проведення конституційної реформи шляхом внесення змін до Конституції України. У статті внесено пропозицію формулювання змісту нових законопроектів Конституції України шляхом попереднього дослідження всіх сфер життя суспільства і держави, настроїв, що панують у суспільстві та аналізу хибних кроків минулих років.

**Ключові слова:** конституційний процес, конституціоналізм, конституція, конституційний лад, конституційна реформа, процедура внесення змін до Конституції України.

Pavshuk Kateryna, Dzyuba Yana  
Yaroslav Mudryi National Law University

## MODERN CONSTITUTIONAL PROCESS IN UKRAINE

**Summary.** The article reveals the main stages of the current constitutional process in Ukraine, analyzes its status and substantiates the need for constitutional reform. The constitutional process, which is directly linked with the norms of constitutional law, such as those that regulate the most important social relations, occupies an important place among all the kinds of legal process, since in the course of its development there is the formation of the constitutionalism and the building of a constitutional order, which determines the order of organization and functioning of the institutions of state and society. The current constitutional process in Ukraine is the result of more than twenty years of the formation of its statehood. Now it has not been completed yet. Those challenges that Ukraine faced need fruitful work in different directions. However, despite the fact that the conditions of the constitutional process are complex and the challenges are significant, it is worth noting that there are real opportunities to establish a proper constitutional order in Ukraine. The article focuses on the basic mistakes and miscalculations that were made during the constitutional process in Ukraine – namely, during constitutional reforms. Experience of constitutional reforms, the implementation of the provisions enshrined in the Basic Law of the state requires the authorities to take thorough steps to eliminate all defects and shortcomings and to correct the mistakes that have been made since the beginning of the formation of the modern Ukrainian constitutional process. One of the ways to solve those problems that now stand in the way of building a constitutional order, which will contribute to the achievement of the main purpose defined in the current Constitution of Ukraine, is to carry out constitutional reform by introducing amendments to the Constitution of Ukraine. The article proposes the formulation of the content of new laws of the Constitution of Ukraine by preliminary examination of all spheres of life of society and the state, attitudes within society and analysis of the missteps of years past.

**Keywords:** constitutional process, constitutionalism, Constitution, constitutional system, constitutional reform, procedure for amending the Constitution of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Сучасний конституційний процес в Україні, що розпочався з прийняттям Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1991 р. продовжує бурхливо розвиватися. Процес становлення і розвитку українського конституціоналізму та побудови конституційного ладу на різних етапах супроводжувався постійними змінами, які відбувалися шляхом проведення конституційних реформ і внесенням змін до Конституції України. Наразі на порядку денному нинішньої влади стоїть питання стосовно того, у якому напрямку рухатися далі, аби задекларовані в Основному Законі держави норми, в яких закріплено, що Україна є демократичною, правовою і соціальною державою, відповідали реальній дійсності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання сучасного конституційного процесу і безпосередньо пов'язаних з ним – конституціоналізму і конституційного ладу нині

є актуальними у науці конституційного права. Серед наукових праць, присвячених даним питанням є наукові розвідки Ю.Г. Барабаша, В.Г. Буткевича Є.П. Євграфової, Я.В. Журби, І.Г. Кулішка, В.В. Речицького, Ю.М. Тодики, В.Я. Тація, В.М. Шаповала.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** На сьогодні відкритим залишається питання стосовно того, яким саме чином мають бути ліквідовані зроблені помилки та недоліки, що нагромаджувалися протягом конституційного процесу України: шляхом внесення змін до чинної Конституції України або – прийняттям нової; у якому напрямку слід рухатися, щоб укріпити конституційні засади народовладдя та функціонування громадянського суспільства.

**Мета статті.** Розгляд питання про стан і способи вирішення проблем, що склалися у конституційному процесі України задля формування

громадянського суспільства і подальшого розвитку України як суверенної, незалежної, демократичної, правової, соціальної держави.

**Виклад основного матеріалу.** Активний процес становлення українського конституціоналізму як політико-правової ідеології державного правління, обмеженого змістом конституції, розпочався лише у ХХ столітті [7, с. 17]. Це було пов'язано з бурхливими суспільно-політичними процесами, що відбувалися у 90 рр. в УРСР, які призвели до масштабних змін і перетворень в усіх сферах державного життя.

Серед причин і передумов, що активізували сучасний конституційний процес стала активна робота над внесенням змін до Конституції УРСР 1978 р. під впливом напруженої політичної ситуації в країні, а згодом і прийняття вже нової Конституції України, оскільки як зазначає В.М. Шаповал, конституція – це єдиний нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили чи кілька таких актів, що регламентують окремі сторони суспільного буття, насамперед пов'язані з організацією і здійсненням державного владарювання, що встановлюють засади державного ладу, порядок формування, організації та діяльності головних ланок державного механізму, основи правового статусу індивіда [7, с. 22].

Ще на початку 1990 р. Президією Верховної Ради УРСР була створена робоча група, якій було доручено опрацювати пропозиції, що існували на той час, щодо внесення змін і доповнень до чинної Конституції УРСР 1978 р.

Але паралельно із внесенням змін до чинної Конституції УРСР, приймалися акти справжнього історичного значення для України, положення яких зіграли вирішальну роль для ідентифікації України як суверенної держави. Мова йде про Декларацію про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України, Закон України «Про правонаступництво».

Можна сказати, що по суті з прийняттям Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., яка мала стати основою для Основного Закону розпочалася робота з підготовки проекту нової Конституції України.

24 жовтня 1990 р. на сесії Верховної Ради було розглянуто питання «Про утворення Конституційної комісії Верховної Ради УРСР». На розробку концепції було надано один місяць, проте реально цей процес тривав більше півроку.

19 червня 1991 р. Верховна Рада України затвердила проект Концепції, після чого було вирішено перейти до безпосередньої підготовки тексту Основного Закону, який планували подати на розгляд четвертої сесії Верховної Ради. У Концепції Конституції України, затвердженій Верховною Радою України 19 червня 1991 р., зазначалося, що в основі майбутнього конституційного ладу має лежати принцип народо-владдя, який передбачає можливість реалізації влади сувереном як безпосередньо, так і через депутатів різних рівнів. Визнавалася наявність у народу законодавчих повноважень, які він міг би здійснювати шляхом проведення референдуму. Також, мала місце пропозиція закріплення демократичного принципу, що політична влада досягається тільки через вільні демократичні вибори.

На наступному етапі конституційного процесу був запропонований цілісний проект нової Конституції України в редакції від 1 липня 1992 р., який у результаті був винесений на всенародне обговорення. 17 липня 1992 р. у газеті «Голос України» було опубліковано проект Основного Закону України.

Цей проект складався з Преамбули, 10 розділів, 21 глави, 258 статей і 8 перехідних положень. Зокрема, згідно з проектом, положення, щодо Автономної Республіки Крим були закріплені у Розділі «Територіальний устрій». Відбувся розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а законодавча влада – Національні збори – могли бути представлені у двох варіантах: одна або дві палати. Представниками державної влади на місцях визначені управи, голів яких мав призначати Президент тощо.

Обговорення проекту Конституції проходило з середини липня до 1 грудня 1992 р. Участь в обговоренні взяли близько 200 тис. громадян, 134 місцевих ради, 118 об'єднань громадян і близько 3 000 трудових колективів, низка наукових і навчальних закладів, державних органів. Проект дістав схвальну оцінку більшості громадян України і до нього було запропоновано більше 47 тисяч поправок, доповнень, заперечень, значна частина яких була урахована в остаточному тексті проекту нової Конституції. Після відповідної доробки і обговорення Верховною Радою України проект був знову оприлюднений в пресі в редакції від 26 жовтня 1993 р.

У цілому він був орієнтований на парламентсько-президентську республіку з досить обмеженими повноваженнями Президента з посиленням позицій Верховної Ради. Однак, деякі принципово важливі положення так і не ввійшли до проектів Конституції України: створення інституту народної законодавчої ініціативи, вільного доступу до публічної інформації, механізм реалізації народо-владдя. Відмова від цих положень була пов'язана з прагненнями недопущення посилення впливу безпосередньої демократії шляхом проведення референдумів, на яких мали б затверджуватися конкретні рішення, що не підлягають оскарженню жодним органом [1, с. 138–139].

Розробка проекту нової Конституції відбувалася за досить напруженої ситуації в країні – відставка уряду, підготовка референдуму з приводу довіри Президенту і Верховній Раді, співвідношення політичних сил. У зв'язку з цим конституційний процес у 1993 р. було перервано призначенням на 27 березня 1994 р. позачергових виборів до Верховної Ради України і на 26 червня 1994 р. – дострокових президентських виборів. Те, що сталося, було великою політичною помилкою співголів попередньої Конституційної комісії Л.М. Кравчука та І.С. Плюща, які погрузили у своїх протиріччях стосовно шляхів посилення впливу виконавчої влади, тим самим загубивши шанс надати країні нову Конституцію.

Верховна Рада України Другого скликання 10 листопада 1994 р. затвердила новий склад конституційної комісії Постановою Верховної Ради України «Про склад комісії з розроблення нової Конституції України (конституційної комісії)» співголовами якої стали Президент України

Л.Д. Кучма та Голова Верховної Ради України О.О. Мороз.

24 жовтня 1995 р. Конституційна комісія на своєму засіданні створила нову робочу групу з підготовки проекту нової Конституції з числа членів Конституційної комісії. Комісія попередньо схвалила проект, хоча, як вважав її Голова, О.О. Мороз, потребам України більше відповідав однопалатний парламент, а не двопалатний законодавчий орган. Не задовольнило О.О. Мороза й те, що Верховна Рада не визначалася в проекті в якості «вищого законодавчого органу влади» [5, с. 69].

Конституцію 1996 року приймали під загрозою проведення ініційованого главою держави референдуму, тому процес її ухвалення у другому та третьому читаннях відбувся за 24 години безперервної роботи.

27 червня парламент зібрався на засідання для обговорення тексту проекту нової Конституції. Обговорення тривало цілу добу, за результатом голосування на засіданні стало прийняття Конституції України о 9 годині 20 хвилин ранку 28 червня 1996 р. 315 голосами «за» Конституції України.

Стосовно прийнятого документу склалися різні точки зору. Так, з погляду В.Я. Тація та Ю.М. Тодики ця Конституція стала «фундаментальною основою для формування в державі власне національної правової системи романо-германського типу з усіма притаманними їй якісними характеристиками. Більше того, на їхнє переконання, Конституція є актом не лише держави, а й суспільства, його державно-правовою моделлю, чинником забезпечення законності та правопорядку, стабільності інститутів влади, необхідною умовою становлення правової державності, що ґрунтується на пануванні права» [6, с. 36–37]. Натомість, М.І. Ставнійчук, стосовно досконалості цього документу говорить: «Конституція 1996 р. є Конституцією пострадянського періоду. Так, вона увібрала в себе ряд позитивних демократичних положень, але все ж Основний Закон, прийнятий на той період був дитям свого часу з певними недоліками тексту». Дехто вважає, що Конституція України, прийнята 1996 року, відповідає періоду, у який вона була прийнята – пострадянському. Саме тому існує необхідність формування нових методів для внесення змін до деяких положень Конституції.

Такі думки українських політиків, юристів з часом були неодноразово підтверджені практикою, а саме конституційним реформуванням, яке триває і донині.

8 грудня 2004 р. Верховна Рада України ухвалила зміни до Конституції України, відповідно до яких Україна з президентсько-парламентської перетворювалася на парламентсько-президентську республіку. Повноваження парламенту були значно розширені: Верховна Рада України призначала за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони, Міністра закордонних справ. А за поданням Прем'єр-Міністра – інших членів уряду. Реформа набула чинності у 2006 р. після виборів до Верховної Ради України.

Такі висновки були очевидними, оскільки головною метою цієї реформи були не реальні зміни, а звичайний перерозподіл повноважень між

Президентом України і парламентом в бік розширення повноважень останнього та посилення ролі Кабінету Міністрів України у здійсненні виконавчої влади та впливу парламенту на його формування і діяльність за рахунок обмеження прав глави держави у цій сфері.

Зміни, запроваджені конституційною реформою 2004 року призвели до дестабілізації управлінської і, як наслідок, соціально-економічної функцій держави, однак незважаючи на це зберегли свою актуальність до 2010 року.

У 2007 р. Президент Віктор Ющенко намагався скасувати ці зміни: ініціював створення конституційної ради для проведення референдуму. Проте йому це не вдалось.

У 2010 р. конституційні зміни таки продовжились. Це було пов'язано з тим, що 30 вересня 2010 р. № 2222 Конституційний Суд України визнав неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. Свою правову позицію Конституційний Суд обґрунтовував тим, що, по-перше, Верховна Рада України розглянула законопроект № 4180 з поправками, щодо якого Конституційний Суд України не надав висновку і ухвалила закон № 2222, чим порушила вимоги ст. 19 Конституції України і ст. 159, в якій зазначено, що законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України [4].

По-друге, Закон № 2222 був прийнятий пакетним голосуванням, що було явним порушенням процедури прийняття законів, передбаченої Регламентом Верховної Ради України, ст. 155 Конституції України, в якій йдеться про те, що законопроект має бути попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, і тільки потім може бути прийнятий на наступній черговій сесії Верховної ради України, якщо за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Однак, 21 лютого 2014 р. у зв'язку масовими протестами і Революцією Гідності Верховна Рада України прийняла Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», який був згодом підписаний виконуючим обов'язки Президента України, – Головою Верховною Радою України О. Турчиновим. 22 лютого парламентом була прийнята Постанова про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р. із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII».

Загалом у 2014 році конституційний процес було спрямовано на правове регулювання подій, які склалися в країні у ході розгортання Революції Гідності. Правовою основою нової хвилі конституційних перетворень став Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р.; Постанова Верховної Ради України «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII»;

Постанова Верховної Ради України «Про самосушення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України» від 22 лютого 2014 р.

У Законі України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» йшлося про чергову зміну форми правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську республіку, якою Україна залишається і сьогодні.

Але подіями 2014 року конституційний процес в Україні не був завершений. Чергова конституційна реформа в країні відбулася у 2016 році, однак вона несла з собою зміни дещо іншого характеру, порівняно з попереднім досвідом реформування, оскільки стосувалася вже не перерозподілу повноважень між законодавчою і виконавчою гілками влади, а вносила зміни до системи правосуддя.

2 червня 2016 р. Верховна Рада України ухвалила зміни до Конституції України у частині правосуддя. Новелою запровадженої реформи стала зміна статусу Конституційного Суду України. Метою цієї новели було зміцнення незалежності Конституційного Суду України шляхом зміни його повноважень, вимог до кандидатів на посаду судді, порядку здійснення відбору на зайняття посади судді. Вирішальним етапом стало прийняття Закону України «Про Конституційний Суд України», який мав набрати чинності до 30 вересня 2016 р., а Верховна Рада України ухвалила його з другої спроби – лише 13 липня 2017 р. [3].

Конституційна реформа 2016 року змінила статус прокуратури. Це було обумовлено тим, що Закон України «Про прокуратуру» не визначав належність прокуратури до якоїсь із гілок державної влади, її статус був врегульований на рівні розділу VII Основного Закону, який не містив вказівок на приналежність прокуратури до якоїсь із гілок державної влади. Таким чином, прокуратура займала самостійне і незалежне положення у системі органів державної влади, і не належала до жодної з гілок влади і не була підпорядкованою жодній з них. Ситуація змінилася у 2016 р., коли розділ VII був виключено, натомість розділ VIII «Правосуддя» було доповнено ст. 131<sup>1</sup>, присвяченою органам прокуратури України [2]. Відповідно до цього, на сьогодні є всі підстави розглядати її як суміжний із судовою владою інститут.

На сучасному етапі конституційного процесу не менш важливим кроком для України стало прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)», який набув чинності 21 лютого 2019 р. Закон змінив Преамбулу Конституції України, встановивши, що парламент підтверджує європейську ідентичність українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України. Це є надважливий документ, оскільки його предметом стали питання, які безпосередньо стосуються конституційного ладу України, зокрема сувере-

нітету народу і держави, захисту територіальної цілісності і недоторканності України, спрямованості її зовнішньополітичної діяльності. Попри те, що ним на конституційному рівні було закріплено новий стратегічний курс держави, законом фактично визнано «нову ідеологію» розвитку суспільства.

Далі, 11 вересня 2019 р. Президент України В. Зеленський підписав Закон України «Про внесення змін до ст. 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України», ухвалений Верховною Радою України 3 вересня 2019 р. Згідно з законом, ст. 80 Конституції України викладається у новій редакції, яка не містить положень про те, що народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність і вони не можуть без згоди Верховної Ради України бути притягнуті до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Водночас за ними зберігається депутатський індемнітет. Передбачається, що закон набуде чинності 1 січня 2020 р.

**Висновки і пропозиції.** Вважаємо, що у конституційному процесі України вже зроблено достатньо помилок, щоб зробити певні висновки. Нинішня влада рішуче налаштована на те, щоб ліквідувати всі можливі вади і недоліки конституційного ладу України, що сформувалися ще з початку становлення сучасного українського конституційного процесу. На сьогодні Президентом України до Верховної ради України IX скликання подано понад 20 законопроектів, серед них проект закону, щодо запровадження законодавчої ініціативи для народу України згідно з яким до суб'єктів законодавчої ініціативи додається народ; законопроект про скасування адвокатської монополії стосовно якого КСУ вже надав висновок щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

З огляду на досвід попередніх років, на нашу думку, не менш ефективним буде внесення змін до чинної конституції шляхом першочергового виявлення її недоліків, формування змісту нових законопроектів, попередньо дослідивши усі сфери життя держави і суспільства, настрої, що панують у суспільстві і найголовніше помилки минулих років, які й досі стоять на заваді побудови демократичної, правової держави.

Отже, на сьогодні в Україні сформувався певний досвід проведення конституційних реформ. Але, на жаль, цей досвід не є взірцем. Сучасний конституційний процес, який розпочався з прийняття Конституції України супроводжується хибними кроками. Його можна порівняти зі сніговою кулею, що котилася, нагромаджуючи на собі нові проблеми. Оцінюючи конституційні реформи 2004, 2010, 2014 років, з нашого погляду, можна дійти висновку, що вони були інструментами перерозподілу владних повноважень серед політичної еліти і лідерів нашої держави, а не інструментами, які мали сприяти укріпленню конституційних засад народовладдя та функціонування громадянського суспільства не так давно проголошеної незалежної України.

**Список літератури:**

1. Барабаш Ю.Г. Конституційний вимір української демократії (історико-теоретичні нотатки). *Право України*. 2014. № 7. С. 137–145.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 12.12.2019).
3. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 12.12.2019).
4. Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10> (дата звернення: 12.12.2019).
5. Речицький В. Конституціоналізм. Коротка версія. Читанка з конституціоналізму для зацікавлених. Харків : Харківська правозахисна група, Права людини, 2014. 264 с.
6. Тацій В., Тодика Ю. Проблеми становлення сучасного конституціоналізму. *Право України*. 2001. № 6. С. 36–37.
7. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм : монографія. Київ : Юрінком Інтер. С. 17–22.

**References:**

1. Barabash, Yu.G. (2014). Konstytsiinyi vymir ukrainskoi demokratii (istoryko-teoretychni notatky) [Constitutional dimension of Ukrainian democracy (historical and theoretical notes)]. *Law of Ukraine*, no. 7, pp. 137–145. (in Ukrainian)
2. Konstytsiya Ukrayiny vid 28.06.1996 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (accessed: 12.12.2019).
3. Pro Konstytsiynyy Sud Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 13.07.2017 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (accessed: 12.12.2019).
4. Rishennya Konstytsiynoho Sudu Ukrayiny № 20-rp/2010 vid 30.09.2010 r. (sprava pro doderzhannya protsedury vnesennya zmin do Konstytsiyi Ukrayiny). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10> (accessed: 12.12.2019).
5. Rechytskyi, V. (2014). *Konstytsionalizm. Korotka versii. Chytanka z konstytsionalizmu dlia zatsikavlenykh* [Constitutionalism. Short version. A Reader on Constitutionalism for the Interested]. Kharkiv: Kharkivska pravozakhysna hrupa, Prava liudyny. (in Ukrainian)
6. Tatsiy, V., & Todyka, Yu. (2001). Problemy stanovlennia suchasnoho konstytsionalizmu [Problems of formation of modern constitutionalism]. *Law of Ukraine*, no. 6, pp. 36–37. (in Ukrainian)
7. Shapoval, V.M. (2005). *Suchasnyi konstytsionalizm* [Modern constitutionalism]. Kyiv: Yurinkom Inter, pp. 17–22. (in Ukrainian)