

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОСТРОЗЬКА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

ЯКОВЛЄВ АНДРІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК 342 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:
ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право»

Юридичні науки

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ А. А. Яковлєв

**Науковий консультант –
Скрипнюк Олександр Васильович**
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України

Харків – 2021

АНОТАЦІЯ

Яковлєв А. А. Конституційний процес в Україні: теоретичні і практичні аспекти реалізації. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». – Національний університет «Острозька академія», Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2021.

Постановка питання конституційного процесу як комплексної проблеми юридичної науки зумовила звернення автором до трьох аспектів такого явища: 1) розгляд теоретичних і методологічних підходів у дослідженні конституційного процесу; 2) проведення ретроспективного аналізу конституційного процесу на території України; 3) дослідження сучасного конституційного процесу як трансформації конституційного ладу держави та визначення актуальних проблем конституційного процесу в сучасній Україні. Реалізації першої групи завдань був присвячений перший розділ дисертації, у якому проведено дослідження теоретичних і методологічних засад конституційного процесу в Україні, що передбачало встановлення поняття конституційного процесу у сучасній науці конституційного права, розгляд вказаного явища як фактора демократизації держави, дослідження принципів соціальної державності в сучасному конституційному процесі та розгляд принципів правової держави в контексті забезпечення конституційного процесу. Ретроспективний

конституційно-правовий аналіз конституційного процесу в Україні ХХ – початку ХХІ століття було проведено у другому розділі роботи. Такий аналіз передбачав дослідження конституційного процесу і конституційних актів національно-визвольних змагань в Україні 1917–1921 років, розгляд конституційних актів радянського періоду та аналіз конституційного процесу незалежної України. Результати роботи над першим та другим розділом дисертації надали теоретико-методологічні основи для дослідження конституційного процесу в сучасній Україні.

У третьому розділі роботи було розглянуто конституційний процес через призму трансформації інститутів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема проведено аналіз розвитку парламентаризму, розгляд питання реформування системи виконавчої влади, дослідження конституційно-правових аспектів розвитку інституту глави держави, характеристику процесу модернізації системи судових та правоохоронних органів, аналіз конституційно-правового розвитку основ місцевого самоврядування. У четвертому розділі роботи здійснено дослідження актуальних проблем конституційного процесу в сучасній Україні, яке передбачало виявлення політичних і правових детермінантів конституційного процесу, розгляд значення органів конституційної юрисдикції у конституційному процесі, особливостей їх реформування, дослідження проблеми стабільності конституційного законодавства, аналіз конституційного процесу в контексті євроатлантичної інтеграції України. Цим дослідженням не вичерпується правовий аналіз теорії та практики конституційного процесу.

На сучасному етапі розвитку науки конституційного права констатовано наявність у сучасних конституційно-правових дослідженнях принаймні двох основних способів тлумачення змісту

поняття конституційного процесу, які можливо чітко розмежувати за критерієм загального тлумачення сутності такого правового явища. Перше, або, так зване, «вузьке» тлумачення конституційного процесу, передбачає його розгляд як самостійного виду судового процесу і одночасно як галузі процесуального права і процесуального законодавства України. Натомість, для другого, «широкого» способу тлумачення сутності конституційного процесу характерне розуміння його як розвитку конституційного права і конституційного законодавства в цілому, що пов'язаний з об'єктивною суспільно детермінованою необхідністю трансформацій системи конституційного права і конституційно-правового регулювання шляхом внесення змін у чинні або прийняття нових конституційних актів.

Методологічні основи до наукового розгляду конституційного процесу у дослідженні, на думку автора, передбачають застосування «широкого» підходу до визначення поняття конституційного процесу, що дозволяє включити до нього динамічно-історичну складову, яка передбачає врахування специфіки, закономірностей та характерних для тієї чи іншої держави конституційних змін. При цьому зазначена складова може розглядатись як на відносно коротких історичних проміжках часу, так і протягом більш тривалих конституційних періодів, які пов'язані з процесом утвердження конституціоналізму в цілому або зі зміною певних «конституційних моделей». Досліджуване в аспекті завдань конституційної модернізації в Україні загальне поняття конституційного процесу набуває ознак системності з огляду на те, що воно описує зміни на рівні конституційного права в цілому, які торкаються не якогось одного інституту конституційного права (або їх групи), а системи конституційного права в цілому, що передбачає зміни на рівні основ конституційного ладу, удосконалення

конституційно-правового статусу людини і громадянина, конституційних основ організації і функціонування системи органів публічної влади, основ територіального устрою та місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим доведено, що процес демократизації Української держави на сучасному етапі повинен відбуватися у трьох тісно пов'язаних між собою напрямках: а) як спосіб організації і функціонування системи державної влади; б) як практика розвитку суспільства та його публічної сфери, що передбачає наявність та практичну забезпеченість широкого кола прав і свобод громадян; в) як система взаємодії держави і громадянського суспільства, коли останнє має реальні механізми впливати на діяльність держави, брати участь у прийнятті суспільно значимих рішень на загальнодержавному і місцевому рівнях, контролювати дії органів державної влади, їх службових і посадових осіб. Виокремлюючи три основні правові контексти забезпечення демократизації держави і суспільства у її зв'язку з конституційним процесом, слід мати на увазі, що усі вони є тісно пов'язаними між собою. З цього погляду, конституційні зміни повинні стосуватись не окремо взятих державного і суспільного ладу, а конституційного ладу в цілому, як такої конституційно-правової категорії, яка охоплює основи і державного і суспільного ладу України. Тому конституційний процес в сучасній Україні не повинен сприйматись лише у рамках конституційного права, адже йдеться про докорінні демократичні зміни держави і громадянського суспільства, тоді як саме конституційне право стає одночасно тим фундаментом і основою, які спроможні надати процесу демократизації не лише відповідного стимулу та спрямованості, але й чіткої і легітимної конституційно-правової форми.

Відтак, у дослідженні виявлено, що демократичний розвиток України, реалізація намірів євроатлантичної інтеграції, запровадження ідей конституціоналізму та спроможність процесу конституційної модернізації сприяти досягненню таких завдань істотно залежить від успішності та ефективності забезпечення принципів правової держави як основи конституційного розвитку України. З огляду на специфіку та об'єктивний стан розвитку публічно-владних відносин в Україні, забезпечення верховенства права повинно тлумачитись не тільки в теоретико-аксіологічному сенсі, але й як складова комплексного реформування системи державної влади та її основних інститутів. Це передбачає завершення судово-правової реформи, збалансування повноважень органів законодавчої і виконавчої гілок державної влади, неухильне дотримання принципів верховенства конституції та стабільності конституційного законодавства, удосконалення механізмів та забезпечення всіх форм народовладдя, розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Водночас у процесі внесення змін і доповнень до Конституції України або ж в ході її модернізації гранично важливо чітко закріпити на нормативному рівні принцип пріоритетності прав і свобод людини і громадянина, порівняно з іншими цілями і завданнями держави. Це дозволило б не тільки відобразити одну з ключових тенденцій розвитку сучасного права, але й надати новий гуманістичний імпульс реформуванню конституції та конституційного права в цілому. Адже, насправді, принцип пріоритетності прав і свобод людини і громадянина вносить істотну корекцію у загальну систему співвідношення держави, людини і суспільства, правовою моделлю якої і є конституція демократичної, правової і соціальної держави. Реалізація принципу поділу державної влади в сучасних умовах державотворення повинна супроводжуватись

відповідними конституційними змінами в частині встановлення і конкретизації форми державного правління, адже значною мірою те, в який спосіб розподіляються повноваження та компетенція між тими чи іншими органами державної влади залежить від того, яка форма правління прийнята у кожній конкретно взятій державі. Тому повнота реалізації та ступінь забезпеченості принципу поділу влади у конституційному процесі в Україні безпосередньо залежатиме від комплексності та системності правотворчої діяльності в частині модернізації Конституції України.

У роботі продемонстровано, що всебічне розуміння тих закономірностей і тенденцій, які визначають конституційний розвиток України на початку XXI століття передбачає вивчення історичного виміру конституційних традицій і трансформацій, які були характерними для України не лише наприкінці, але й на початку XX століття, оскільки нетривалий за часом, але вельми плідний в частині напрацювання різноманітних конституційних ідей період другої декади XX століття має винятково важливе у теоретичному і практичному сенсі значення для адекватного усвідомлення того, в який спосіб конституціоналізм утверджувався на Українських теренах. Базовими конституційними ідеями і принципами державного і суспільного устрою, які знайшли своє безпосереднє юридично-формалізоване відображення у конституційних актах вказаного періоду та зумовили об'єктивний зміст конституційного процесу початку XX століття стали принцип народного суверенітету, ідея гарантування місцевого самоврядування, система прав і свобод людини і громадянина на основі теорії природного права, система органів державної влади, принцип стабільності конституційного законодавства.

На думку автора, критичні оцінки сучасного стану державної влади в Україні в частині забезпечення конституційних основ взаємодії між вищими органами держави, а також гарантування надійних механізмів впливу громадянського суспільства на державу та її органи не лише не знижують, а навпаки – підвищують актуальність та значимість науково-юридичного вивчення досвіду політичної реформи 2004 року, якою було запропоновано нову конституційну модель організації і функціонування публічної влади та запроваджено парламентсько-президентську республіку. Повернення до ідей парламентаризму та намагання реалізувати їх у конституційному процесі сучасної України повинно обов'язково враховувати всі ті недоліки у функціонуванні окремих конституційно-правових інститутів, які мали місце протягом 2004–2010 років.

Виходячи з цього, в роботі було аргументовано, що конституційний процес у незалежній Україні має своєю невід'ємною частиною реформування відповідно до встановленої конституційної процедури парламенту як вищого органу законодавчої влади в Україні. З точки зору автора, ключовими проблемами сучасного парламентаризму в Україні в умовах парламентсько-президентської форми правління можна вважати: надмірну концентрацію влади в президентській посаді (розширення президентської вертикалі і зміцнення президентської влади), що суперечить парламентсько-президентській формі правління в Україні і де-факто звужує конституційні повноваження парламенту; високий рівень недовіри громадян до Верховної Ради України як вищого представницького органу держави, що вказує на необхідність продовження реформування парламенту для підвищення ефективності, відкритості і прозорості парламентської діяльності. Йдеться про необхідність розв'язання

питань політичної корупції, декларування доходів депутатів та конфлікту інтересів у парламенті, низької якості законодавчих ініціатив, в тому числі змін до Конституції (пріоритет швидкості ухвалення законопроектів над якістю матиме негативні наслідки для парламентаризму загалом), визначення статусу коаліції та опозиції як базових структурних елементів Верховної Ради України.

При цьому було доведено, що одним з визначальних напрямів конституційної модернізації в Україні має стати удосконалення інституту глави держави в частині більш чіткого конституційно-правового визначення його статусу, а також формування нових механізмів і гарантій його взаємодії з іншими органами державної влади. З цього погляду, видається доцільним внесення до тексту Конституції України відповідних статей, які б врегулювали повноваження та функції Президента України в процесі його взаємодії з органами законодавчої, виконавчої і судової влади. Серед позитивних зрушень останніх років – врегулювання процедури імпічменту Президента, однак процес удосконалення конституційно-правового статусу Президента України не можна вважати завершеним і від його успішності значною мірою залежать перспективи розвитку системи державної влади, оскільки інститут глави держави залишається одним з ключових у конституційному розвитку незалежної України.

Автором також було підкреслено, що одними з ключових завдань конституційної модернізації в Україні постають: формування необхідних основ для розвитку незалежної судової влади, перебудови судової системи в напрямку її деідеологізації і гуманізації, приведення судочинства України у відповідність до європейських стандартів, підвищення рівня довіри до судів, сприяння створенню законодавства, норми якого відповідають основоположним принципам Конституції

України та міжнародним стандартам законності, доступності до суду, верховенства права та незалежності судової гілки влади, перетворення інституту правосуддя на ефективний механізм захисту прав і свобод людини. Незважаючи на суттєві досягнення у реформуванні судової системи, головної мети – незалежності судової гілки влади досі не досягнуто. Відтак, рівень довіри до судів залишається низьким; суддівський корпус чинить опір судовій реформі; політичні еліти продовжують намагатися контролювати судову гілку влади та використовувати її в своїх цілях.

В роботі аргументовано, що наявність ефективною, неупередженою та політично незаангажованою системи конституційної юстиції є однією з ключових гарантій належного дотримання процедурних норм в ході конституційного процесу, а також збереження вихідних державотворчих і правотворчих орієнтирів. Проблема забезпечення стабільності Конституції має діалектичну природу і зумовлюється специфікою існування та розвитку будь-якого суспільства, якому притаманні одночасно і динамізм, і усвідомлення потреби гарантування стабільності основ суспільної взаємодії як цілісної та життєздатної системи. У цьому контексті видається доцільним закріпити на конституційному рівні парламентсько-всенародний спосіб внесення змін до Конституції України, за якого коло суб'єктів, які можуть ініціювати через парламент внесення змін до Конституції України повинно охоплювати народ України, парламент, Президента України, Верховний Суд України та Конституційний Суд України (в частині, яка стосується охорони Конституції).

Водночас було виявлено, що проблему визначення характеру співвідношення політики і права у конституційному процесі слід досліджувати щонайменше на двох рівнях: а) загальнотеоретичному,

коли йдеться про загальне поняття конституційного процесу безвідносно до конкретних соціально-історичних обставин його протікання; б) безпосередньо практичному, коли поняття конституційного процесу аналізується в контексті сучасного стану та перспектив розвитку незалежної України.

Не оминув увагою автор і зовнішньополітичний контекст, позаяк дослідження сучасного конституційного процесу в Україні актуальне не лише у власне національному аспекті, але й з погляду поглиблення євроатлантичної інтеграції, і що найголовніше – формування конституційно-правової основи для практичного втілення фундаментальних європейських правових цінностей та правових стандартів. Зближення правових систем України та ЄС охоплює не лише формально-юридичне конституційне визнання, але й гарантування реальності основних державотворчих цілей. Такими цілями є постання України як правової, соціальної і демократичної держави, яка вступає у рівноправні взаємовідносини з громадянським суспільством, сприяє його розвитку та забезпечує оптимальні умови для функціонування його інститутів. З цього погляду, «рух до Європи» означає у плані конституційної модернізації та конституційного процесу не що інше, як наповнення практичним змістом усієї системи конституційних норм, що покликані утворити фундамент реального перетворення України на правову, соціальну і демократичну державу. Досягненню цих цілей сприятиме закріплення в Конституції України членства в НАТО та ЄС як стратегічного зовнішньополітичного курсу держави.

Ключові слова: конституційний процес, конституційний лад, конституційне право, конституційне законодавство, парламентаризм, демократизація.

SUMMARY

Yakovliev A. A. The constitutional process in Ukraine: theoretical and practical aspects of implementation. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis to obtain the scientific degree of Doctor of Law in specialty 12.00.02 «Constitutional law; municipal law». – The National University of Ostroh Academy, Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2021.

The question of the constitutional process as a complex problem of legal science made the author to address three aspects of this phenomenon: 1) consideration of theoretical and methodological approaches in the study of the constitutional process; 2) conducting a retrospective analysis of the constitutional process on the territory of Ukraine; 3) study of the modern constitutional process as a transformation of the constitutional order of the state and identification of current problems of the constitutional process in modern Ukraine. The implementation of the first group of tasks was conducted in the first section of the dissertation, which devoted to a study of the theoretical and methodological foundations of the constitutional process in Ukraine. This provided for the establishment of the concept of constitutional process in the modern science of constitutional law, consideration of this phenomenon as a factor of democratization of the state, study of the principles of social statehood in the modern constitutional process and consideration of the rule of law in the context of constitutional process. A retrospective constitutional and legal analysis of the constitutional process in Ukraine in the XX – early XXI century was

conducted in the second section. Such an analysis included a study of the constitutional process and constitutional acts of national liberation struggles in Ukraine in 1917–1921, a review of the constitutional acts of the Soviet period, and an analysis of the constitutional process of independent Ukraine. The results of the work on the first and second sections of the dissertation provided a theoretical and methodological basis for the study of the constitutional process in modern Ukraine.

The third section examines the constitutional process through the prism of the transformation of institutions of state power and local self-government, including analysis of the development of parliamentarism, consideration of the reform of the executive branch, study of constitutional and legal aspects of the institution of the head of state, description of the judicial and law enforcement system, analysis of the constitutional and legal development of the foundations of local self-government. The fourth section studies the current problems of the constitutional process in modern Ukraine, which involved identifying political and legal determinants of the constitutional process, consideration of the importance of constitutional jurisdiction in the constitutional process, features of their reform, study of the stability of constitutional legislation, analysis of the constitutional process in the context of Euro-Atlantic integration of Ukraine. This study does not contain all the legal analysis of the theory and practice of the constitutional process.

At the present stage of development of the science of constitutional law, the presence in modern constitutional and legal research of at least two main ways of interpreting the content of the concept of constitutional process, which can be clearly distinguished by the criterion of general interpretation of such a legal phenomenon. The first, or so-called «narrow» interpretation of the constitutional process, provides for its consideration as

an independent type of judicial process and at the same time as a branch of procedural law and procedural legislation of Ukraine. Instead, the second, «broad» way of interpreting the essence of the constitutional process is characterized by its understanding as the development of constitutional law and constitutional law in general, which is associated with the objective socially determined need to transform the system of constitutional law and constitutional regulation by amending current or adoption of new constitutional acts.

Methodological basis for the scientific study of the constitutional process in the thesis, according to the author, involves the application of a «broad» approach to defining the concept of constitutional process, which includes a dynamic-historical component that takes into account the specifics, patterns and characteristics of a state constitutional changes. In this case, this component can be considered both in relatively short historical periods of time and during longer constitutional periods, which are associated with the process of establishing constitutionalism in general or with the change of certain «constitutional models». The general concept of the constitutional process studied in terms of the tasks of constitutional modernization in Ukraine acquires signs of system approach, as it describes changes at the level of constitutional law as a whole, which do not affect any one institution of constitutional law (or their group), but the system of constitutional law as a whole, which provides for changes at the level of the foundations of the constitutional order, improvement of the constitutional and legal status of man and citizen, the constitutional foundations of the organization and functioning of the system of public authorities, the foundations of territorial organization and local self-government.

In this regard, it is proved that the process of democratization of the Ukrainian state at the present stage should take place in three closely related

areas: a) as a way of organizing and functioning of the system of state power; b) as a practice of development of society and its public sphere, which provides for the existence and practical provision of a wide range of rights and freedoms of citizens; c) as a system of interaction between the state and civil society, when the latter has real mechanisms to influence the activities of the state, participate in socially significant decisions at the national and local levels, control the actions of public authorities, their officials and officials. Emphasizing the three main legal contexts of ensuring the democratization of the state and society in connection with the constitutional process, it should be emphasized that they are all closely interrelated. From this point of view, constitutional changes should not concern the individual state and social system, but the constitutional system as a whole, as such a constitutional and legal category, which covers the foundations of both the state and social system of Ukraine. Therefore, the constitutional process in modern Ukraine should not be perceived only within the framework of constitutional law, because it is a radical democratic change of state and civil society, while constitutional law is both the foundation and the basis that can give the democratization process not only appropriate stimulus and direction, but also a clear and legitimate constitutional and legal form.

Thus, the study found that a key factor in Ukraine's democratic development, Euro-Atlantic integration intentions, introduction of constitutionalism and the ability of the constitutional modernization process to achieve such goals depends on the success and effectiveness of the rule of law as the basis of Ukraine's constitutional development. Taking into account the specifics and objective state of development of public-power relations in Ukraine, ensuring the rule of law should be interpreted not only in the theoretical and axiological sense, but also as part of a comprehensive

reform of state power and its basic institutions. This includes the completion of judicial reform, balancing the powers of the legislative and executive branches of government, strict adherence to the principles of constitutional supremacy and stability of constitutional law, improving mechanisms and ensuring all forms of democracy, expanding the powers of local governments. At the same time, in the process of amending the Constitution of Ukraine or in the course of its modernization, it is extremely important to clearly enshrine at the regulatory level the principle of priority of human and civil rights and freedoms compared to other goals and objectives of the state. This would not only reflect one of the key trends in the development of modern law, but also give a new humanistic impetus to the reform of the constitution and constitutional law in general. After all, in fact, the principle of priority of human and civil rights and freedoms makes a significant correction in the general system of relations between the state, man and society, the legal model of which is the constitution of a democratic, legal and social state. Implementation of the principle of separation of state power in modern conditions of state formation should be accompanied by appropriate constitutional changes in terms of establishing and specifying the form of government, because to a large extent the way powers and competence are distributed between certain bodies depends on what form of government in each specific state. Therefore, the completeness of implementation and the degree of security of the principle of separation of powers in the constitutional process in Ukraine will directly depend on the complexity and systemic nature of law-making activities in terms of modernization of the Constitution of Ukraine.

The thesis demonstrates that a comprehensive understanding of the patterns and trends that determine the constitutional development of Ukraine in the early XXI century involves the study of the historical dimension of

constitutional traditions and transformations that were characteristic of Ukraine not only in the late but also in the early XX century, but the very rich period of the second decade of the twentieth century in terms of the development of various constitutional ideas is extremely important in theoretical and practical terms for an adequate understanding of how constitutionalism was established in Ukraine. The basic constitutional ideas and principles of state and social system, which were directly reflected in the constitutional acts of this period and determined the objective content of the constitutional process of the early twentieth century were the principle of people's sovereignty, the idea of guaranteeing local self-government, human rights and freedoms and citizen on the basis of the theory of natural law, the system of public authorities, the principle of stability of constitutional legislation.

According to the author, critical assessments of the current state of state power in Ukraine in terms of ensuring the constitutional basis of interaction between the highest state institutions, as well as guaranteeing reliable mechanisms of civil society influence on the state and its institutions not only do not reduce but increase the relevance and importance of scientific legal study of the experience of the political reform of 2004, which proposed a new constitutional model of organization and functioning of public power and introduced a parliamentary-presidential republic. Returning to the ideas of parliamentarism and trying to implement them in the constitutional process of modern Ukraine must take into account all the shortcomings in the functioning of certain constitutional and legal institutions that took place during 2004–2010.

Based on this, in the thesis argued that the constitutional process in independent Ukraine has an integral part of the reform in accordance with the established constitutional procedure of the parliament as the highest

legislative body in Ukraine. From the author's point of view, the key problems of modern parliamentarism in Ukraine in the parliamentary-presidential form of government can be considered: excessive concentration of power in the presidency (expanding the presidential vertical and strengthening presidential power), which contradicts the parliamentary-presidential form of government in Ukraine and de facto narrows the constitutional powers of parliament; high level of distrust of citizens in the Verkhovna Rada of Ukraine as the highest representative body of the state, which indicates the need to continue reforming the parliament to increase the efficiency, openness and transparency of parliamentary activities. It is necessary to resolve issues of political corruption, declaring the income of deputies and conflicts of interest in parliament, low quality of legislative initiatives, including changes to the Constitution (priority of speed of adoption of bills over quality will have negative consequences for parliamentarism in general), determining the status of coalition and opposition as basic structural elements of the Verkhovna Rada of Ukraine.

It was proved that one of the defining directions of constitutional modernization in Ukraine should be the improvement of the institution of the head of state in terms of a clearer constitutional and legal definition of its status, as well as the formation of new mechanisms and guarantees of its interaction with other public authorities. From this point of view, it seems expedient to include in the text of the Constitution of Ukraine relevant articles that would regulate the powers and functions of the President of Ukraine in the process of his interaction with the legislative, executive and judicial authorities. Among the positive developments of recent years is the settlement of the President's impeachment procedure, but the process of improving the constitutional and legal status of the President of Ukraine cannot be considered complete and the prospects for the development of the

system of state power largely depend on its success, as the institution of the head of state remains one of the key ones in the constitutional development of independent Ukraine.

The author also emphasizes that some of the key tasks of constitutional modernization in Ukraine are: formation of the necessary foundations for the development of independent judiciary, restructuring of the judiciary in the direction of its deideologization and humanization, bringing Ukraine's justice in line with European standards, increasing confidence in the court, promoting the creation of legislation whose norms comply with the fundamental principles of the Constitution of Ukraine and international standards of legality, access to justice, the rule of law and the independence of the judiciary, transforming the institution of justice into an effective mechanism for protecting human rights and freedoms. Despite significant progress in reforming the judiciary, the main goal of independence of the judiciary has not yet been achieved. As a result, the level of trust in the courts remains low; the judiciary opposes judicial reform; political elites continue to try to control the judiciary and use it for their own ends.

It is argued in the thesis that the existence of an effective, impartial and politically neutral system of constitutional justice is one of the key guarantees of proper observance of procedural norms during the constitutional process, as well as the preservation of the original state-building and law-making guidelines. The problem of ensuring the stability of the Constitution has a dialectical nature and is determined by the specifics of the existence and development of any society, which is characterized by both dynamism and awareness of the need to ensure the stability of social interaction as a holistic and viable system. In this context, it seems appropriate to enshrine at the constitutional level a parliamentary-

national method of amending the Constitution of Ukraine, in which the range of entities that can initiate amendments to the Constitution of Ukraine should include the people of Ukraine, parliament, President of Ukraine, Supreme Court of Ukraine and The Constitutional Court of Ukraine (in the part concerning the protection of the Constitution).

At the same time, it was found that the problem of determining the nature of the relationship between politics and law in the constitutional process should be studied at least two levels: a) general theoretical, when it comes to the general concept of the constitutional process regardless of specific socio-historical circumstances; b) directly practical, when the concept of the constitutional process is analyzed in the context of the current state and prospects for the development of independent Ukraine.

The author paid attention to the foreign policy context, as the study of the modern constitutional process in Ukraine is relevant not only in the national aspect, but also in terms of deepening Euro-Atlantic integration, and most importantly – the formation of a constitutional basis for the practical implementation of fundamental European legal values and legal standards. The convergence of the legal systems of Ukraine and the EU includes not only formal and legal constitutional recognition, but also guaranteeing the reality of the main state-building goals. Such goals are the emergence of Ukraine as a legal, social and democratic state, which enters into equal relations with civil society, promotes its development and provides optimal conditions for the functioning of its institutions. From this point of view, the «movement to Europe» in terms of constitutional modernization and the constitutional process means nothing more than filling the practical content of the entire system of constitutional norms designed to form the foundation of real transformation of Ukraine into a legal, social and democratic state. Achieving these goals will be facilitated

by enshrining in the Constitution of Ukraine membership in NATO and the EU as a strategic foreign policy course of the state.

Key words: constitutional process, constitutional order, constitutional law, constitutional legislation, parliamentarism, democratization.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких відображені основні результати дослідження:

Монографія

1. Яковлєв А. А. Конституційний процес у сучасній Україні: теоретичні основи і правова практика: монографія. Харків: Право, 2020. 352 с.

Статті у наукових фахових виданнях

2. Яковлєв А. А. Конституційний процес в Україні 1991–1996 років: ретроспективний погляд на проблему. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4 (71). С. 135-144.

3. Яковлєв А. А. Конституційно-правовий досвід зміни форми державного правління в Україні (2004–2010 рр.). *Держава і право*. 2012. Вип. 58. С. 117-122.

4. Яковлєв А. А. Конституційні акти початку 90-х років ХХ століття в процесі формування основ державного ладу України. *Приватне право і підприємництво*. 2013. Вип. 12. С. 17-21.

5. Яковлев А. А. Развитие выборочной системы как складовая современного конституционного процесса в Украине. *Юридична Україна*. 2013. № 6. С. 24-31.

6. Яковлев А. А. Конституционный процесс как засіб демократизації сучасної України. *Право України*. 2013. № 8. С. 114-122.

7. Яковлев А. А. Принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина у сучасному конституційному процесі. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія Право*. 2013. Вип. 16. С. 58-62.

8. Яковлев А. А. Структурна організація і діяльність парламенту: актуальні проблеми конституційного процесу в Україні. *Юридична Україна*. 2013. № 12. С. 55-61.

9. Яковлев А. А. Правові основи модернізації системи місцевого самоврядування як фактор конституційного процесу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 81-89.

10. Яковлев А. А. Проблеми законності і її забезпечення в процесі конституційної модернізації України. *Право і громадянське суспільство*. 2015. № 3. С. 26-36.

11. Яковлев А. А. Конституційний процес і проблема стабільності конституційного законодавства. *Право і громадянське суспільство*. 2015. № 4. С. 33-45.

12. Яковлев А. А. Конституційний процес в контексті європейської інтеграції України: правовий аспект. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2016. № 1 (87). С. 95-103.

13. Яковлев А. А. Співвідношення політики і права у конституційному процесі: проблеми теорії і практики. *Економічна теорія та право*. 2016. № 1 (24). С. 224-238.

14. Яковлев А. А. Актуальні проблеми забезпечення верховенства права і конституційний процес в Україні. *Юридична Україна*. 2016. № 3-4. С. 32-38.
15. Яковлев А. А. Соціальна держава і проблеми її конституційного вдосконалення в умовах сучасного розвитку України. *Юридична Україна*. 2016. № 5-6. С. 15-22.
16. Яковлев А. А. Конституційний Суд України і його роль у конституційному процесі: досвід доби незалежності. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 2 (85). С. 47-56.
17. Яковлев А. А. Розвиток інституту глави держави: досвід і сучасність України. *Право та інновації*. 2016. № 3 (15). С. 34-40.
18. Яковлев А. А. Принцип разделения государственной власти и его обеспечение в конституционном процессе современной Украины. *Leges Si Viata*. 2016. № 11/2 (299). С. 164-168.
19. Яковлев А. А. Конституційні акти початку ХХ століття в історії конституційного процесу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 4 (87). С. 96-104.
20. Yakovliev Andrii A., Tomkina Olena O. Issues of the Modern Constitutional Process: The Moral Foundation of Public Authority (in the Aspect of Legal Guarantees of Democracy). *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2018. Vol. IX. Issue 7 (37). P. 2457-2463.
21. Яковлев А. А. Питання євроатлантичної інтеграції в сучасному конституційному процесі України. *ScienceRise: Juridical Science*. 2019. № 3 (9). С. 12-16.
22. Яковлев А. А. Поняття конституційного процесу в сучасній науці конституційного права. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 3-2. С. 23-30.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дослідження

23. Яковлєв А. А. Діалектика стабільності та динаміки змін в конституційному процесі сучасної України. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 20-річчю Національної академії правових наук України та обговоренню п'ятитомної монографії «Правова доктрина України» (м. Харків, 20–21 листопада 2013 р.). Харків: Право, 2013. С. 310-313.

24. Яковлєв А. А. Загальна характеристика конституційного процесу в Україні. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 13–14 квітня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 10-14.

25. Яковлєв А. А. Конституційний процес і конституційна процедура: співвідношення понять. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 26–27 жовтня 2018 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С. 24-27.

26. Яковлєв А. А. До проблеми визначення поняття «конституційний процес». *Сучасне правотворення: питання теорії та практики*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 31 травня–1 червня 2019 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2019. С. 50-52.

27. Яковлєв А. А. Роль правових позицій Конституційного Суду України для розвитку конституційного процесу. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права*: матеріали міжнародної

науково-практичної конференції (м. Львів, 14–15 червня 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 44-46.

28. Яковлев А. А. Деякі аспекти формування концепції соціальної держави. *Сучасні проблеми розвитку державності та напрями їх вирішення через призму правотворчої діяльності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 15–16 травня 2020 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 32-34.

29. Яковлев А.А. Принципи соціальної держави та їх значення для конституційного процесу. *Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 4–5 вересня 2020 р.). Харків: ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 48-52.

30. Яковлев А. А. Стабільність конституційного законодавства та її вплив на конституційний процес. *Цифрові трансформації України 2020: виклики та реалії*: зб. наук. пр. НДІ ПЗІР НАПрН України № 1 за матеріалами круглого столу (м. Харків, 18 вересня 2020 року) / за ред. А. В. Стріжкової. Харків: НДІ ПЗІР НАПрН України, 2020. С. 204-209.

31. Яковлев А. А. Принципи правової держави та їх забезпечення у розвитку конституційного процесу. *Стратегії підприємницької діяльності в інтересах сталого розвитку малого і середнього інноваційного підприємництва*: зб. наук. пр. НДІ ПЗІР НАПрН України № 2 за матеріалами II круглого столу (м. Харків, 16 листопада 2020 року) / за ред. А. В. Стріжкової. Харків: НДІ ПЗІР НАПрН України, 2020. С. 183-189.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ Й МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ....	19
1.1. Поняття конституційного процесу в сучасній науці конституційного права	19
1.2. Конституційний процес як фактор демократизації держави в Україні	31
1.3. Втілення принципів соціальної державності в сучасному конституційному процесі	44
1.4. Принципи правової держави, їх генеза та забезпечення в розвитку конституційного процесу	57
 Висновки до розділу 1	 86
 РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ ХХ – ПОЧАТКУ ХХІ СТОЛІТТЯ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ	 93
2.1. Конституційний процес і конституційні акти України початку ХХ століття	93
2.2. Конституційні акти в Україні радянського періоду	112
2.3. Конституційний процес початку – середини 90-х років ХХ століття	128
2.4. Політична реформа 2004 року та її вплив на конституційний процес	155
 Висновки до розділу 2	 173

РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНОМУ КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ	180
3.1. Конституційний процес і розвиток парламентаризму в Україні	180
3.2. Реформування системи виконавчої влади в сучасному конституційному процесі	206
3.3. Конституційно-правові аспекти розвитку інституту глави держави	223
3.4. Конституційна модернізація і розвиток системи судових і правоохоронних органів в Україні	239
3.5. Удосконалення конституційно-правових основ місцевого самоврядування як складова конституційного процесу	269
 Висновки до розділу 3	 288
 РОЗДІЛ 4. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ	 297
4.1. Політичні і правові детермінанти конституційного процесу	297
4.2. Роль органів конституційної юрисдикції в конституційному процесі сучасної України	311
4.3. Конституційний процес у контексті проблеми забезпечення стабільності конституційного законодавства	329
4.4. Конституційний процес, стан і перспективи євроатлантичної інтеграції України	342
 Висновки до розділу 4	 364
 ВИСНОВКИ	 371
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	 386
 ДОДАТОК	 432

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У сучасній юридичній науці спостерігається чітка тенденція до зміни теоретико-методологічних підходів до розгляду конституційного процесу. Поряд із усталеним сприйняттям цього явища як процесуальної форми існування та реалізації конституційного права, самостійного виду юридичного процесу, а подекуди ототожненням конституційного процесу із конституційно-процесуальним правом, можна констатувати новаторські ідеї стосовно значного розширення змісту та ширшого розуміння конституційного процесу. Такий теоретико-методологічний підхід дозволяє виокремити в конституційному процесі щонайменше декілька рівнів, які охоплюють як власне нормативні зміни, так і розвиток нової правової ідеології, а також укорінення нових конституційно-правових цінностей паралельно з розвитком теорії конституційного процесу і відповідних доктринальних змін на рівні осмислення і сприйняття конституційного права і його суспільного призначення.

Наголошуючи на потребі більш «широкого» тлумачення змісту поняття конституційного процесу, за якого воно розглядається не лише як процес внесення змін до Конституції України, але насамперед як модернізація та оновлення всієї системи правової взаємодії держави і суспільства, постає важливе та значиме у теоретико-методологічному аспекті питання удосконалення наукових основ забезпечення конституційного процесу, а також розробки моделей, які максимально сприяли б становленню України як демократичної, правової і

соціальної держави з одного боку, й розвиткові сучасного громадянського суспільства – з іншого.

Постановка питання конституційного процесу як комплексної проблеми юридичної науки зумовлює звернення до трьох аспектів: 1) теоретичних і методологічних підходів у дослідженні конституційного процесу; 2) ретроспективного аналізу конституційного процесу в Україні; 3) сучасного конституційного процесу як трансформації конституційного ладу держави та актуальних проблем конституційного процесу в сучасній Україні.

Актуальність розгляду конституційного процесу як динамічного явища конституційного розвитку визначається не лише в питаннях теоретичного тлумачення його змісту. Звернення до практичних державотворчих процесів в Україні засвідчує нагальну необхідність комплексного підходу до процесу конституційної модернізації, який надав би змогу забезпечити та гарантувати базові принципи конституціоналізму та досягти мети конституційного процесу – приведення системи конституційно-правового регулювання у відповідність не до партикулярних політичних інтересів чи певних обставин, а до загальносуспільних потреб, які визначають сутність та засоби конституційно-правового регулювання.

Зміни конституційно-правових відносин, розвиток Української держави та поступове формування демократичних основ її взаємодії з громадянським суспільством супроводжуються зміною підходів як щодо напрямів, так і засобів модернізації Конституції України. Значною мірою цьому сприяє правовий досвід розвитку основних демократичних інститутів (як позитивний, так і негативний), який було накопичено з моменту проголошення незалежності. Будь-які зміни на рівні Конституції як Основного Закону не можуть і не повинні

відбуватись поза розробкою відповідної науково-юридичної бази, що є результатом інтелектуального творчого процесу пізнання правової дійсності, яка здатна не лише внести значний елемент стабільності і передбачуваності у конституційний процес, але й убезпечити його у майбутньому від «прорахунків» і «недосконалостей», які гальмують становлення України як демократичної, правової і соціальної держави, одним з головних пріоритетів якої є сприяння розвитку громадянського суспільства. Наразі йдеться про необхідність істотного посилення наукового забезпечення конституційного процесу, про світову закономірність зростання ролі юридичної науки в конституційному розвитку.

Ці чинники актуалізують проблему комплексного дослідження теоретичних та практичних аспектів конституційного процесу як динамічного явища трансформації конституційного ладу держави. Її розв'язання передбачає залучення широкої джерельної бази. Щодо нормативно-правових джерел, ними є конституційні акти періоду національно-визвольних змагань 1917–1921 років, Конституції УРСР, Конституція України 1996 року із змінами 2004, 2014 рр., проекти Конституції України 1992–1993 рр., законодавство України, акти Конституційного Суду України, нормативно-правові акти вищих органів державної влади. Використання «розширеного» тлумачення змісту конституційного процесу як методологічної основи дослідження зумовлює необхідність звернення не лише до нормативно-правових джерел, які були чинними на момент виконання роботи, а й до тих, які втратили чинність.

З огляду на те, що у своєму конституційно-правовому розвитку Україна орієнтується на практики і моделі організації й функціонування системи державної влади, які вже було апробовано у

розвинених демократичних державах світу, заслуговує на увагу науковий доробок порівняльного конституційного права, яке дає змогу отримати більш повну і широку наукову «картину», в якій спосіб здійснюється конституційно-правове забезпечення конституційного процесу закордоном. Ці питання досліджують М. Баглай, Н. Боброва, В. Бородін, Г. Василевич, Н. Вітрук, Л. Воєводін, М. Воронкова, Ф. Гаєк, В. Гессен, А. Гравіна, Е. Грігоніс, Н. Гуцан, В. Дробишевський, Л. Дюгі, Р. Енгібарян, В. Зоркін, Т. Зюзіна, В. Іванов, В. Кашепов, Ю. Краснов, Б. Кістяковський, О. Кічалюк, С. Котляревський, І. Кравец, О. Кутафін, В. Леонтєв, О. Макарова, А. Медушевський, А. Мішин, Д. Мутагіров, А. Пархоменко, В. Пастухов, С. Поярков, Ф. Раянов, А. Седегов, Ю. Тихомиров, Ж. Тлембаєва, В. Фокін, Е. Шугріна та ін.

Що ж до теоретичних джерел, наголос було зроблено переважно на тих працях (вітчизняних і зарубіжних юристів, що працюють у галузі конституційного права, теорії держави і права), в яких крізь призму аналізу і розв'язання конкретних проблем у сфері організації та функціонування органів державної влади та громадянського суспільства здійснено спробу представити конституційний процес як модернізацію та оновлення всієї системи правової взаємодії держави і суспільства в цілому. Серед вітчизняних дослідників насамперед це праці таких авторів, як: К. Бабенко, О. Бандурка, Ю. Барабаш, А. Георгіца, С. Головатий, Р. Гринюк, П. Євграфов, А. Заєць, В. Ковальчук, М. Козюбра, І. Коліушко, А. Колодій, А. Крусян, В. Лемак, О. Мироненко, Л. Наливайко, М. Оніщук, О. Петришин, В. Погорілко, С. Погребняк, Х. Приходько, Д. Прокопов, О. Пушкіна, В. Речицький, М. Савчин, О. Святоцький, С. Серьогіна, В. Скрипнюк, О. Скрипнюк, І. Словська, О. Совгіря, П. Стецюк, В. Сухонос,

В. Тацій, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький, Б. Футей, В. Шаповал, С. Шевчук, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков та інші. Саме вони і складають основу теоретичної, методологічної та джерельної бази дослідження, яке водночас не має на меті охопити всі праці сучасних авторів, у яких предметом аналізу стають ті чи інші аспекти конституційно-правового розвитку. Дослідження конституційного процесу позиціонується більше в конституційно-правовій, аніж теоретико-правовій площині.

Незважаючи на солідний науковий доробок, присвячений окремим теоретико-правовим та прикладним аспектам конституційного процесу, комплексному розгляду конституційного процесу як динамічного явища трансформації конституційного ладу держави, фактора демократизації держави в Україні, виявленню та аналізу актуальних проблем конституційного процесу в сучасній Україні приділено недостатньо уваги, що й зумовлює актуальність дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано в межах науково-дослідної теми кафедри державно-правових дисциплін та кафедри теорії та історії держави і права Навчально-наукового інституту права ім. І. Малиновського Національного університету «Острозька академія»: «Історія теорії та практики вітчизняного та зарубіжного конституціоналізму» (номер державної реєстрації: 0112 U 007515). Крім того дисертація виконана відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 року; спрямована на реалізацію Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року, та відповідає вимогам Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку

науки і техніки» від 11 липня 2001 року (ст. 3).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у формуванні доктринального підходу до конституційного процесу як складного динамічного явища трансформації конституційного ладу держави через його ретроспективний аналіз, виявлення та концептуалізацію актуальних проблем, а також формулювання теоретичних висновків і науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення цього процесу крізь призму модернізації та оновлення всієї системи правової взаємодії держави і суспільства в цілому.

Для досягнення поставленої мети визначено такі дослідницькі завдання:

- визначити поняття конституційного процесу в сучасній науці конституційного права;
- розкрити конституційний процес як фактор демократизації держави в Україні;
- визначити особливості втілення принципів соціальної державності в сучасному конституційному процесі;
- охарактеризувати генезу та стан забезпечення принципів правової держави в розвитку конституційного процесу;
- охарактеризувати конституційний процес і конституційні акти України початку ХХ ст. та радянського періоду;
- з'ясувати особливості конституційного процесу в незалежній Україні початку – середини 90-х рр. ХХ ст.;
- розкрити досвід політичної реформи 2004–2014 рр. в контексті сучасного конституційного процесу;
- з'ясувати особливості розвитку інститутів державної влади (парламентаризму, інституту глави держави, реформування системи

виконавчої влади, судових і правоохоронних органів) в сучасному конституційному процесі України;

– розкрити конституційно-правові основи місцевого самоврядування та децентралізації як складової конституційного процесу;

– виявити і концептуалізувати актуальні проблеми конституційного процесу в Україні (політичні і правові детермінанти, забезпечення стабільності конституційного законодавства, значення органів конституційної юрисдикції, стан і перспективи євроатлантичної інтеграції України).

Об'єктом дослідження є конституційно-правові відносини, що виникають в Україні між суб'єктами конституційного права в ході здійснення конституційного процесу.

Предметом дослідження є конституційний процес як конституційно-правове явище, теорія, історія та практика творення конституційного ладу в сучасній Україні.

Методи дослідження. Методологічна база напрацьована з урахуванням мети і завдань, а також особливостей об'єкта і предмета дослідження. Багатоаспектний характер вивчення теоретичних та практичних аспектів реалізації конституційного процесу в Україні зумовив використання цілої системи загальнонаукових, міждисциплінарних та конкретно-наукових методів.

Діалектичний підхід дав змогу визначити сутність та зміст поняття конституційного процесу, з'ясувати його природу та особливості практичної реалізації в сучасній Україні (підрозділи 1.1., 1.4.). Поєднання методів індукції та дедукції з синтетичним (композиційним) методом дало підстави виокремити в конституційному процесі кілька рівнів та аспектів, які охоплюють як власне нормативні

зміни, так і розвиток нової правової ідеології, а також укорінення нових конституційно-правових цінностей паралельно з розвитком наукової теорії конституційного процесу і відповідних доктринальних змін на рівні осмислення і сприйняття конституційного права і його суспільного призначення (підрозділи 1.2., 2.4.).

Застосування системного підходу до дослідження поняття конституційного процесу засвідчило, що зміни на рівні конституційного права стосуються не одного інституту (або їх групи), а системи конституційного права в цілому, що передбачає трансформацію основ конституційного ладу. За допомогою підвидів системного методу (системно-функціонального, системно-елементного, системно-структурного) було окреслено підходи до змісту конституційного процесу у сучасних конституційно-правових дослідженнях за критерієм загального тлумачення його сутності; обґрунтовано пов'язані напрями, за якими має відбуватися процес демократизації Української держави на сучасному етапі; визначено багаторівневий характер дослідження співвідношення політики і права у конституційному процесі (підрозділи 3.1., 3.2., 3.4.).

Порівняльний та історичний аналіз (ретроспективний аналіз) застосовувався при характеристиці попередніх періодів державотворення з метою виявлення найбільш плідних конституційних ідей та рекомендації застосування моделей функціонування і розвитку окремих інститутів конституційного права в сучасній Україні (підрозділи 2.1., 2.2., 2.3., 2.4., 4.1.).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що представлена робота є комплексним дослідженням, в якому, на основі опрацювання проблем теоретичного, нормативного і правозастосовного характеру, сформовано доктринальний підхід до розуміння

конституційного процесу як складного динамічного явища трансформації конституційного ладу держави та розглянуто практичні аспекти його реалізації в сучасній Україні.

У результаті проведеного дослідження одержано нові теоретико-методологічні положення та науково обґрунтовані висновки, розроблені пропозиції, які мають наукову новизну та є особистим внеском дисертанта у розвиток конституційного права, а саме:

уперше:

– виокремлено два підходи до змісту конституційного процесу у сучасних конституційно-правових дослідженнях за критерієм загального тлумачення його сутності: 1) «вузьке» розуміння конституційного процесу як самостійного виду судового процесу і одночасно як галузі процесуального права і процесуального законодавства України; 2) «широке» – як розвитку конституційного права і конституційного законодавства в цілому, пов'язаного з об'єктивною суспільно-детермінованою необхідністю трансформацій системи конституційного права і конституційно-правового регулювання шляхом внесення змін у чинні або прийняття нових конституційних актів;

– обґрунтовано три пов'язані напрями, за якими має відбуватися процес демократизації Української держави на сучасному етапі: а) як спосіб організації і функціонування системи державної влади; б) як практика розвитку суспільства та його публічної сфери, що передбачає наявність та практичну забезпеченість широкого кола прав і свобод громадян; в) як система взаємодії держави і громадянського суспільства;

– доведено, що соціальна держава є однією з визначальних детермінант конституційного процесу в незалежній Україні, оскільки

конституційна інституціоналізація соціальної держави, яка передбачає удосконалення системи правових гарантій забезпечення соціального захисту, соціальної безпеки та соціального розвитку людини і громадянина, є невід'ємним елементом конституційного ладу;

– здійснено прикладне застосування досвіду політичної реформи 2004 р., якою було запроваджено парламентсько-президентську республіку, а саме врахування недоліків у функціонуванні конституційно-правових інститутів протягом 2004–2014 рр. шляхом виявлення їх в ідеях парламентаризму та намаганнях реалізувати їх у конституційному процесі сучасної України;

– окреслено підходи до реформування виконавчої влади в контексті поділу влади за допомогою визначення інституційних кореляцій між порядком організації та функціонування виконавчої влади і формою державного правління, яке може бути забезпечене шляхом побудови цілісної різнорівневої системи виконавчої влади, спроможної реалізовувати не лише виконавчі функції, але й забезпечувати права і свободи людини і громадянина;

– виявлено складний діалектичний зв'язок між розвитком судової влади та процесом конституційної модернізації, в умовах якого, з одного боку, проблеми функціонування судової гілки влади зумовлюють потребу у вдосконаленні системи конституційних гарантій її належного функціонування, а з іншого – процес конституційної модернізації охоплює реформування судової влади;

– визначено дворівневий характер дослідження співвідношення політики і права у конституційному процесі: 1) загальнотеоретичний – конституційний процес розглядається безвідносно до конкретних соціально-історичних обставин його перебігу; 2) практичний –

конституційний процес аналізується в контексті сучасного стану та перспектив розвитку незалежної України;

– запропоновано новий механізм внесення змін до Конституції України, зокрема парламентсько-всенародний, за якого коло суб'єктів, які можуть ініціювати внесення змін до Конституції України, включає народ України, Верховну Раду України, Президента України, Верховний Суд та Конституційний Суд України;

удосконалено:

– застосування системного підходу до дослідження поняття конституційного процесу з огляду на те, що зміни на рівні конституційного права стосуються не одного інституту (або їх групи), а системи конституційного права в цілому, що передбачає трансформацію основ конституційного ладу, удосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина, конституційних основ організації і функціонування системи органів публічної влади, основ територіального устрою та місцевого самоврядування;

– уявлення, що запровадження ідей конституціоналізму та спроможність процесу конституційної модернізації залежить від ефективності забезпечення принципів правової держави як основи конституційного розвитку України, що передбачає комплексне реформування системи державної влади та її основних інститутів;

– розуміння закономірностей і тенденцій, що визначають конституційний розвиток України на початку XXI ст., крізь призму історичного виміру конституційних традицій і трансформацій, притаманних Україні у XX ст.;

– бачення перспектив реформування парламенту як вищого органу законодавчої влади в Україні в умовах модернізації Конституції України;

– пропозиції щодо реформування інституту глави держави в частині більш чіткого конституційно-правового визначення статусу та формування нових механізмів і гарантій взаємодії з іншими органами державної влади шляхом внесення змін до Конституції та прийняття спеціалізованого закону, який конкретизував би статус і повноваження Президента України;

– розуміння проблематики забезпечення стабільності Конституції, яка має діалектичну природу і зумовлюється специфікою розвитку будь-якого суспільства;

набули подальшого розвитку:

– положення щодо застосування «широкого» підходу до визначення поняття конституційного процесу, що дало змогу розширити його шляхом включення динамічно-історичної складової, яка передбачає врахування специфіки, закономірностей та характерних для держави конституційних змін;

– уявлення про те, що конституційні зміни повинні стосуватись не окремо взятих державного і суспільного ладу, а конституційного ладу в цілому як конституційно-правової категорії, яка охоплює основи і державного, і суспільного ладу України;

– рекомендації щодо супроводження реалізації принципу поділу державної влади в сучасних умовах державотворення відповідними конституційними змінами в частині встановлення і конкретизації форми державного правління;

– систематизація основних проблем сучасного парламентаризму в Україні в умовах парламентсько-президентської форми правління;

– підхід до розвитку системи правоохоронних органів України як складового елемента забезпечення системи функцій держави і сфери конституційного регулювання;

– положення з проблематики реформування місцевого самоврядування як конституційного інституту, що потребує приведення у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування;

– доктринальне положення стосовно стану сучасного конституційного процесу в Україні в контексті поглиблення євроатлантичної інтеграції та формування конституційно-правової основи для практичного втілення фундаментальних європейських правових цінностей та стандартів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення, отриманні в результаті проведеного дослідження, можуть бути використані:

– у *правотворчій діяльності* – в процесі вдосконалення конституційних і законодавчих актів в частині регулювання конституційного процесу, трансформації інститутів державної влади та місцевого самоврядування, реформування системи судових та правоохоронних органів, внесення змін і доповнень до Конституції;

– у *правозастосовній діяльності* – при вирішенні актуальних проблем, пов'язаних із здійсненням конституційного процесу в Україні;

– у *науково-дослідній діяльності* – для подальших досліджень теоретичних та прикладних аспектів конституційного процесу, конституційного права, конституціоналізму, в тому числі в сучасній Україні;

– у *навчальному процесі* – для розробки навчально-методичної літератури з конституційного права, конституційного процесу;

розробки і викладання навчальних курсів «Конституційне право», «Конституційний процес», «Конституційний процес в Україні».

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені на: міжнародній науково-практичній конференції «Правова доктрина – основа формування правової системи держави» (м. Харків, 20–21 листопада 2013 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Одеса, 13–14 квітня 2018 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування» (м. Запоріжжя, 26–27 жовтня 2018 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Сучасне правотворення: питання теорії та практики» (м. Дніпро, 31 травня–1 червня 2019 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (м. Львів, 14–15 червня 2019 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми розвитку державності та напрями їх вирішення через призму правотворчої діяльності» (м. Харків, 15–16 травня 2020 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства» (м. Харків, 4–5 вересня 2020 р.); круглому столі «Цифрові трансформації України 2020: виклики та реалії» (м. Харків, 18 вересня 2020 року); круглому столі «Стратегії підприємницької діяльності в інтересах сталого розвитку малого і середнього інноваційного підприємництва» (м. Харків, 16 листопада 2020 року).

Структура та обсяг дисертації визначаються змістом наукової проблеми і спрямовані на досягнення поставленої мети. Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, поділених на сімнадцять

підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатка. Загальний обсяг дисертації становить 436 сторінок, з яких основного тексту – 385 сторінок, список використаних джерел – 428 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ Й МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття конституційного процесу в сучасній науці конституційного права

Активний розвиток сучасної науки конституційного права супроводжується не лише відкриттям нових сфер конституційно-правових досліджень та розробкою нових наукових методологій аналізу у сфері конституційного права, але й виявляє свій глибинний зв'язок з вивченням та характеристикою тих фундаментальних категорій, які лежать в основі цієї юридичної науки. Однією з таких базових категорій є конституційний процес. Справді, попри своєрідне «засилля» інституціональної методології конституційно-правових досліджень (щоправда, варто визнати, що вона дала чимало позитивних і плідних результатів у науковому плані) всередині та наприкінці минулого століття, наразі, на початку XXI століття дедалі більшої ваги набуває проблематика процесуального або динамічного вивчення тих чи інших конституційно-правових явищ, включаючи й конституційно-правові інститути та норми конституційного права. На зазначені зміни в структурі сучасних конституційно-правових досліджень, а також на необхідність вивчення «динаміки конституційно-правових явищ» звертає увагу О. Скрипнюк [307, с.3-4]. У цьому аспекті особливої теоретичної значущості набуває вивчення та аналіз поняття конституційного процесу, яке міцно увійшло не тільки у науковий конституційно-правовий обіг, але й активно вживається в сучасних

політологічних, загальних державно-правових дослідженнях, а також в сфері науки державного управління. Однак, вказуючи на наукове значення проблематики конституційного процесу та його аналізу, слід відзначити й ті причини, які роблять цю тему актуальною для нинішнього етапу конституційного, та державно-правового в цілому, розвитку України. Акцентуємо на найважливіших з них.

По-перше, актуальність вивчення теоретико-методологічних конституційно-правових підходів до визначення поняття конституційного процесу зумовлюється специфікою сучасного стану конституційного розвитку України. Як неодноразово наголошували провідні вітчизняні конституціоналісти, успішність та результативність конституційного розвитку в Україні безпосередньо залежить від того, наскільки потужною та обґрунтованою виявиться система його наукового забезпечення. З цього погляду, наявність чіткої наукової програми дій, а також теоретичного усвідомлення цілей, механізмів, засобів та способів реформування Конституції України слід сприймати не як своєрідний «додаток» до певної політичної програми реформ, яка може бути розроблена тією чи іншою політичною силою (незалежно від того чи то йдеться про провладні, чи про опозиційні сили), а як основу будь-якої модернізації і країни, і конституції. Як зазначає з цього приводу П. Євграфов, «зважаючи на те, що розбудова Української держави за період після проголошення її незалежності й донині йшла невизначеним шляхом, методом спроб і помилок, давно виникла нагальна потреба в розробленні науково обґрунтованої концепції державного будівництва в Україні, зокрема організації державної влади, територіального устрою та місцевого самоврядування» [95, с. 93]. Утім, розробка будь-якої науково обґрунтованої концепції державного будівництва та конституційної модернізації сучасної

України неможливі поза зверненням до такого поняття як конституційний процес.

По-друге, експлікація теоретичного змісту поняття конституційного процесу виявляється актуальною в плані розробки загальної методології та програми конституційних змін. Справді, якщо ставиться за мету фундаментальне оновлення основ конституційного ладу, забезпечення демократичного розвитку України, удосконалення механізмів гарантування принципів правової і соціальної державності, то тоді цілком логічно постає питання про те, що саме повинен містити цей конституційний процес і чи слід в такому разі враховувати минулий конституційний досвід України? Якщо конституційний процес сприймається виключно як формальна процедура внесення змін до тексту Конституції України, то тоді сама ідея використання конституційного досвіду державотворення періоду 1991–2015 років видається зайвою. Натомість, якщо конституційний процес сприймається дещо ширше, а саме – як процес історичного і юридичного розвитку конституційних правовідносин та засобів конституційно-правового регулювання, то тоді звернення до практики конституційних змін в Україні (реалізованих та нереалізованих спроб модернізації Конституції України) є не просто бажаною, а необхідною складовою розробку сучасної програми модернізації Конституції України.

По-третє, проблематика звернення до теоретико-методологічних способів визначення та встановлення змісту поняття конституційного процесу набуває актуальності з огляду на об'єктивну відсутність у сучасній науці конституційного права його загального та визнаного переважною більшістю дослідників розуміння. Натомість можна констатувати співіснування подекуди прямо протилежних підходів, що,

не створюючи істотної проблеми для теорії конституційного права, одночасно спричиняє цілу низку проблем у практичній сфері, адже практична реалізація завдань конституційної модернізації повинна спиратись на певне загальне розуміння як сутності конституційного процесу, так і його цілей та завдань. До того ж практично усі без винятку завдання Конституційної Комісії, які було визначено в Указі Президента України № 119/2015 від 3 березня 2015 року [246], і якими є: 1) узагальнення практики виконання норм Конституції України, пропозицій щодо її вдосконалення з урахуванням сучасних викликів та потреб суспільства; 2) напрацювання узгоджених пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні; 3) забезпечення широкого громадського та професійного обговорення пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні за участю провідних фахівців у галузі конституційного та інших галузей права, у сфері суспільно-політичних наук, громадських діячів, представників громадських об'єднань та міжнародних організацій; 4) підготовка за результатами широкого громадського та професійного обговорення законопроекту (законопроектів) щодо внесення змін до Конституції України; 5) сприяння налагодженню ефективного механізму взаємодії державних органів, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій з питань підготовки і реалізації конституційної реформи в Україні; 6) забезпечення інформування громадськості про роботу з підготовки пропозицій щодо проведення конституційної реформи, її реалізації, передбачають розробку й узгодження загального поняття конституційного процесу. Все це актуалізує наукові конституційно-правові дослідження поняття конституційного процесу та надає їм теоретичної і практичної значущості.

На сьогодні засвідчуємо наявність одразу ж декількох теоретико-методологічних підходів до визначення поняття конституційного процесу. Одним з найбільш поширених способів тлумачення змісту конституційного процесу є його визначення як процесуальної форми існування та реалізації конституційного права [42, с. 9]. З цього погляду конституційний процес є самостійним видом юридичного процесу, тоді як «особливість процесуальних конституційних норм полягає у тому, що вони створюють фундамент юридичного процесу, забезпечують процесуальну регламентацію принципово важливих питань для подальшої галузевої процесуалізації; імплементують процесуальні міжнародно-правові стандарти в галузі прав і свобод людини і громадянина; визначають порядок самої конституційної діяльності (порядок розробки Конституції, внесення до неї змін тощо) в державі» [222, с. 21-22]. Щоправда, навіть з цього погляду, як зазначає Х. Приходько, видається невинуватою та помилковою позиція тих дослідників, які схильні ототожнювати поняття «конституційно-процесуальне право» (воно може бути охарактеризовано як «галузь процесуального права, сукупність процесуальних конституційно-правових норм, які закріплюють порядок реалізації матеріальних норм конституційного права регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації суб'єктами конституційного права їх прав, свобод і обов'язків» [220, с. 60]) та «конституційний процес», адже останнє поняття є значно ширшим за змістом. Тобто конституційно-процесуальне право та конституційний процес можуть ототожнюватись лише якщо йдеться про статутарні якості конституційного процесу, тобто в значенні останнього як галузі процесуального права або галузі юридичного процесу [221, с. 16-21]. В цілому з цією позицією консолідується і В. Федоренко, який пропонує тлумачити

конституційний процес як складову генезису процесуального права в цілому і одночасно – об’єктивний вираз тенденції до процесуалізації національного права [355, с. 3-4]. Щоправда, це не означає хибності опису конституційного процесу у термінах формування тієї чи іншої моделі конституціоналізму, який описується цим автором як «упорядкована сукупність (система) історично сформованих ідеологічно-правових світоглядних поглядів на способи і методи ефективного регулювання конституційних правовідносин, об’єктивно сформовану систему конституційного права, систему конституційного законодавства, стрижнем якої виступає Основний Закон» [204, с. 101]. Водночас, вивчаючи систему конституційного права та даючи науково-юридичної експлікації цього поняття В.Федоренко пише про конституційний процес як про зміну внутрішньої архітекtonіки конституційно-правових відносин, і відповідно – внутрішньої побудови системи конституційного права України [357, с. 194].

Водночас, конституційний процес у сучасній науці конституційного права характеризується як система дій різноманітних суб’єктів конституційно-правових відносин [158, с. 514]. Для відомого вченого-конституціоналіста В.Чиркіна конституційний процес є динамічним виміром існування конституційного права. З цього погляду, конституційний процес постає як зовнішній прояв конституційного розвитку, що містить певні етапи, які пов’язані з виникненням, удосконаленням та зміною певних конституційних моделей [378, с. 48]. Таке ж розуміння конституційного процесу надається й авторами монографії «Конституція у XXI столітті: порівняльно-правове дослідження» (2011 р.), коли він описується як процес прийняття нових конституцій або принципових змін до них, що супроводжується удосконаленням наявних або запровадженням нових

інститутів конституційного права. Насамперед йдеться про зміни правового статусу людини, забезпечення соціально-економічних прав людини і громадянина, демократизацію державних структур, зміни форми правління тощо [137, с. 31-33]. Вартує на увагу те, що наведене поняття «конституційна модель», як її тлумачить В.Чиркін, безпосередньо корелює з теорією розвитку системи конституційного та адміністративного права, яку запропонував В. Авер'янов. Нагадаємо, що для цього фахівця оновлення, трансформація та реформування сфери публічного права пов'язувались не просто з виникненням та запровадженням у юридичну практику тих чи інших нових правових інститутів, а з докорінними змінами моделі правового регулювання, його цілей і завдань, а також того доктринального розуміння сутності і призначення права, яке лежить в основі процесу розвитку законодавства [8, с. 57-58].

Такий теоретико-методологічний підхід дозволяє виокремити в конституційному процесі щонайменше декілька рівнів та аспектів, які охоплюють як власне нормативні зміни, так і постання нової правової ідеології, а також укорінення нових конституційно-правових цінностей паралельно з розвитком наукової теорії конституційного процесу і відповідних доктринальних змін на рівні осмислення і сприйняття конституційного права і його суспільного призначення.

Співзвучними цьому є і ті способи інтерпретації змісту та специфіки конституційного процесу, які пропонуються вітчизняними дослідниками. Наприклад, для І. Сопілко конституційний процес містить, з одного боку – історичний розвиток та удосконалення конституції (з цього погляду ця дослідниця визначає проблему співвідношення історії і сучасності у конституційному процесі), а з іншого – її функціонування [324, с. 72]. І.Куненко доводить, що

сутністю конституційного процесу є оновлення конституції та конституційного законодавства під впливом різноманітних суспільних і правових чинників, у результаті чого своєрідною «серцевиною» конституційного процесу є конституційна реформа або процес конституційного реформування. Тобто конституційний процес тлумачиться як одночасно соціально-політичне і правове явище, що відображає динаміку найважливіших суспільних відносин, а також засобів їх правового регулювання [157, с. 129]. На думку Н. Пелих, конституційний процес – це реалізація та внесення змін до конституції (перегляд і зміна чинних конституційних норм). Водночас, як доводить ця дослідниця, конституційний процес має свою незаперечну специфіку, яка зумовлена статусом конституції як головного джерела національного права та основи правової системи [197, с. 52], що дозволяє говорити не лише про його фундаментальність (адже у цьому процесі предметом модернізації та удосконалення конституційно-правового регулювання, як правило стають найважливіші суспільні публічно-владні відносини), але й про процесуальну складність конституційного процесу, яка пов'язана з наявністю у конституційному праві практично усіх без винятку країн спеціальних процедур і порядку внесення змін і доповнень до конституції.

Цікавий підхід до систематизації наявних на сьогодні способів визначення конституційного процесу пропонує О. Совгиря, яка вказує, що це поняття здебільшого використовується у науці конституційного права у трьох основних значеннях: а) як устрій усіх конституційно-процесуальних відносин; б) як сукупність процедурних стадій розробки, прийняття та зміни конституції; в) як конституційно-судовий процес, або сукупність конкретних стадій конституційного провадження, що супроводжують здійснення конституційного

судочинства [321, с. 32-33]. Хоча існують й інші підходи до визначення змісту поняття конституційного ладу. Наприклад, Х. Приходько пропонує виділяти п'ять основних методологій дослідження конституційного процесу: а) інституціонально-правову, коли конституційний процес тлумачиться як процес державотворення і правотворення в Україні, що включає у себе еволюцію і розвиток конституційних інститутів; б) історичну, коли конституційний процес постає насамперед як історія конституційного розвитку тієї чи іншої країни, що акумулює у собі найважливіші історичні аспекти розвитку конституції; в) традиційно-нормативістську, коли конституційний процес інтерпретується як конституційно-судовий процес; г) модерністську, коли конституційний процес постає як зовнішній вираз конституційної діяльності; д) класично-позитивістську, для якої конституційний процес сприймається як сукупність конституційно-процесуальних норм, які регулюють конституційно-процесуальні відносини [223, с. 14-16]. При цьому, на користь кожної з них можуть бути наведені змістовні аргументи.

На відміну від цього, О. Скрипнюк вказує на два основні способи інтерпретації змісту та сутності конституційного процесу. З одного боку, на думку цього визнаного вітчизняного фахівця, конституційний процес є відносно самостійним видом юридичного процесу, що дозволяє говорити про конституційне процесуальне право як складову багатоаспектної системи конституційного права України в цілому. З іншого боку, це поняття необхідно аналізувати й у більш широкому контексті розвитку конституційного права, внесення змін і доповнень до чинних конституцій, здійснення конституційної діяльності, функціонування системи конституційно-правового регулювання [309, с. 434]. У цьому сенсі конституційний процес постає як процес

функціонування конституції з одночасною корекцією її функцій залежно від зміни або трансформації суспільних потреб. Таким чином, конституційний процес охоплює як розробку, прийняття та зміну конституції, так і саме конституційно-правове регулювання тих суспільних відносин, які входять до його предмету [315, с. 5-6]. До речі, застосування такої методології дослідження конституційного процесу дозволяє не тільки доктринально пов'язати це поняття з такими явищами як «демократизація», «удосконалення системи державного управління», «утвердження народовладдя» тощо, але й визначити специфіку конституційного процесу за різних умов державно-правового розвитку. Наприклад, як доводить О. Скрипнюк, ми маємо всі підстави стверджувати про принципові відмінності конституційного процесу в умовах демократичних та недемократичних типів держави, про вплив фактору забезпеченості правового статусу конституції як акта найвищої юридичної сили на основи системи конституційного законодавства і конституційний процес в цілому. Цікавою та плідною у науковому плані спробою адаптації такої моделі до аналізу конкретних політико-правових відносин в Україні можуть бути дослідження К. Бабенка. Зокрема, вивчаючи демократичні засади політичного режиму в Україні, він звертає увагу на специфіку конституційного процесу, описуючи його як одне з базових понять, яке «дозволяє охарактеризувати комплекс взаємозв'язків, що формуються у процесі демократизації між суспільством... та державою» [18, с. 21]. Більш комплексно це положення розкрито у монографії К.Бабенка, де він прямо вказує, що «розвиток системи державної влади, а також всієї сукупності політико-правових відносин так чи інакше пов'язаний із конституційним процесом, адже сама конституція є не просто мертвим юридичним зліпком певного типу політико-правових відносин, а постає

як динамічна форма, що трансформується разом із розвитком суспільства та його основних підсистем» [19, с. 237].

Цікаво зазначити, що саме до такої думки схилилась і більшість учасників всеукраїнської науково-практичної конференції «Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми», яка відбулась у м. Харкові ще у 2009 році. Зокрема, як зазначає В. Тацій, конституційний процес є поняттям, що охоплює як конституційну розбудову України, так і оновлення конституційного тексту [339, с. 612]. Це означає, що сучасне розуміння конституційного процесу не може обмежуватись виключно сферою конституційно-процесуального права. До цієї ж позиції пристає і Ю. Шемшученко, який, характеризуючи специфіку сучасного конституційного процесу в Україні, фактично говорить про удосконалення правового регулювання основ конституційного ладу, реформування усіх гілок державної влади, розвиток системи місцевого самоврядування, посилення гарантій ключових для розвитку демократичної, правової і соціальної держави інститутів [389]. Більше того, навіть якщо спробувати уявити собі реформування системи державної влади, то перше, на що слід вказати – це оновлення її конституційної моделі [387, с. 126-127], що зумовлює необхідність осмислення поняття конституційного процесу як поступового розвитку конституційних основ державного і суспільного ладу.

Таким чином, наразі дедалі більшого визнання набуває ідея щодо доцільності виходу за вузькі межі інтерпретації змісту поняття конституційного процесу, коли воно ототожнюється виключно з процесом реалізації конституційного судочинства. Певною мірою подібне «розширене» тлумачення змісту поняття конституційного процесу може викликати небезпідставні заперечення у тому сенсі, що в

такому разі воно максимально наближається до цілого ряду близьких за змістом, але не тотожних йому понять як-то: конституційний розвиток, конституційно-правове регулювання, функціонування конституції, реалізація конституції, конституційна модернізація тощо. Справді, як зазначає І. Іщенко, з погляду методологічної обґрунтованості, в загальній правовій теорії необхідно доволі обережно застосовувати поняття правового впливу, правового розвитку, функціонування права, правового регулювання, правового процесу [117, с. 25-26]. Повністю погоджуючись з думкою щодо необхідності розробки чітких науково-правових дефініцій кожного із вживаних понять, слід все ж таки визнати й те, що з огляду на свою фундаментальність, багато з понять, які наразі широко застосовуються наукою конституційного права, є полісемантичними або мають цілий спектр значень, які повинні враховуватись залежно від тих контекстів, у яких зазначені поняття вживаються. З цього погляду ані теоретично, ані методологічно виправданою не виглядає спроба штучного обмеження змісту вказаних понять, які нині визначають загальні напрями досліджень у сфері конституційного права. Тобто, намагаючись уникнути логіко-юридичної загрози штучного «розширення» змісту тих чи інших понять, не можна вдаватись до прямо протилежного способу дії, коли настанова на «конкретизацію» змісту зазначених понять (у нашому випадку йдеться про поняття «конституційний процес») обертається не менш штучним звуженням їх змісту. До речі, практично всі вказані вище поняття (конституційно-правове регулювання, конституційна модернізація, функціонування конституції тощо), які є дотичними до поняття конституційного процесу, мають доволі чіткі та усталені визначення у науці конституційного права, що істотно зменшує

ймовірність свідомого або несвідомого ототожнення їх змісту зі змістом поняття конституційного процесу.

1.2. Конституційний процес як фактор демократизації держави в Україні

Як поняття «демократія», так і «демократизації» складають один з важливих предметів будь-яких сучасних конституційно-правових досліджень, що мають на меті з'ясування та характеристику правових основ, а також тенденцій розвитку конституційного ладу сучасної України. Йдеться не тільки про проблеми конституційного визначення і гарантування фундаментальних демократичних принципів (народний суверенітет, участь громадян в процесі державного управління, поділ влади, законність, виборність вищих органів державної влади тощо), але й про конституційно-правове забезпечення тих інститутів, без яких неможлива демократія. Таким чином вивчення конституційного процесу в Україні набуває багатьох нових аспектів, які передбачають його характеристику саме в контексті демократизації держави і суспільства, створення ефективних механізмів взаємодії між ними, забезпечення сталого демократичного розвитку. Все це дозволяє тлумачити конституційний процес не просто як сукупність об'єктивних змін в частині модернізації Конституції України, але й як один з головних засобів демократизації сучасної України [400, с. 114].

Актуальність подібного дослідження зумовлюється наступними причинами. По-перше, незаперечне визнання пріоритетів демократичного державного і суспільного розвитку статтею 1

Конституції України передбачає розробку і створення такої системи інститутів публічної влади, а також механізмів їх взаємодії з громадянським суспільством, яке б дозволило втілити базові принципи демократичного врядування та демократичної організації влади на практиці. У цьому сенсі, на думку когорти визнаних вітчизняних фахівців-юристів, однією з ключових проблем конституційно-правового розвитку України була саме незабезпеченість тих гарантій демократичної організації і функціонування держави, які були покликані перетворити норми статті 1 Конституції з загальної юридичної формули на повсякденну реальність суспільних відносин. Зокрема, як доводить В. Волинець, становлення демократії в Україні не можна розглядати і вивчати поза контекстом конституційного утвердження тих принципів, які дозволяють цій державі функціонувати і розвиватись у режимі демократії та демократичних перетворень [58, с. 300-301]. Таким чином, розвиток демократії в Україні і конституційний процес постають двома тісно пов'язаними явищами. Більше того, не буде помилковим стверджувати, що саме конституційний процес і модернізація Конституції України можуть і повинні перетворитись на той дієвий засіб, який визначатиме як сам демократичний рух України, так і перспективи його успішності.

По-друге, «багатомірність» поняття демократії, яку всебічно описав О. Скрипнюк [305, с. 122-183], не дозволяє обмежувати конституційний дискурс демократичних перетворень лише певним одним інститутом або принципом. В реальності, якщо виходити із визначення демократичної держави як «специфічної форми організації публічної влади, яка характеризується конституційно закріпленою системою інститутів, що гарантують верховенство суверенної волі народу, взаємодіє з суспільством на засадах правових принципів, які

убезпечують політичну владу від узурпації з будь-якого боку, забезпечують постійне представництво інтересів громадян, а також реальний захист прав і свобод людини і громадянина» [289, с. 116], слід визнати, що її розвиток пов'язаний із комплексним конституційно-правовим забезпеченням цілої системи інститутів, принципів тощо. Таким чином, лише комплексність і системність конституційної модернізації, її ретельна науково-юридична розробка та опрацювання дозволяють запропонувати країні таку модель демократичних інститутів, які максимально повно сприяють реалізації визнаних у сучасному світі демократичних цінностей [400, с. 115].

По-третє, конституційний досвід останнього десятиліття переконливо довів, що намагання «локальної демократизації», коли за мету береться втілення демократичних принципів у діяльність окремо взятих органів або гілок державної влади, без врахування проблем системи державної влади в цілому, не дає бажаних реформаторами та очікуваних суспільством результатів. Зазначена діяльність не є остаточною конституційною метою, а є лише одним з кроків в загальному і більш широкому комплексі дій, які покликані сприяти демократизації державної влади, наближенню її до потреб та інтересів громадян, запровадженню механізмів контролю над владою та її відповідальності перед всіма громадянами України за свою діяльність [169, с. 341-342]. З цього погляду, слід визнати, що процес модернізації Конституції України дає унікальний державотворчий і правотворчий шанс, адже у цьому процесі предметом модернізації постає не просто окремо взятий конституційно-правовий інститут, орган державної влади (чи навіть її гілка), а основи конституційного ладу в цілому, що відкриває перспективу для розбудови нової, орієнтованої на сучасні

демократичні цінності принципи системи взаємодії держави і громадянського суспільства.

Отже, наголошуючи на винятковій ролі конституційного процесу як засобу демократизації сучасної України, слід вказати на ті ключові проблеми та напрямки, які, на нашу думку, повинні визначити його зміст. Не ставлячи під сумнів роль та значущість Конституції України 1996 року, яка, за словами М. Козюбри «стала продуктом європейської конституційної культури, універсальними цінностями якої є повага людської гідності – фундаменту всіх основних прав і свобод та принципів верховенства права» [128, с. 9], маємо визнати, що попри свій демократичний потенціал вона так і не стала тією основою, яка б забезпечила утвердження демократії в Україні. Звісно, при цьому можна вказати, що відсутність таких результатів є вадюю не стільки Конституції, скільки суспільства або держави. Однак, очевидно, що такий висновок є перебільшенням [400, с. 116]. Дійсно, Конституція 1996 року залишила відкритими чимало питань, які виявились принциповими для усього подальшого розвитку України. Скажімо, М. Ставнійчук пише про п'ять ключових проблем, які потребують своєї відповіді та визначають відповідні напрями оновлення Конституції України: а) посилення конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина; б) розширення конституційного регулювання інститутів безпосередньої демократії; в) збільшення ефективності механізму організації державної влади; г) створення належних конституційних засад реформування системи місцевого самоврядування; д) встановлення конституційних засад участі України в інтеграційних процесах [327, с. 147]. У цьому ж контексті висловлюється О.Скрипнюк, який зазначає, що наразі Конституція України не виконує своє головне завдання, яким є утвердження людини як найвищої

соціальної цінності та формування фундаменту ефективної та відповідальної системи організації і функціонування державної влади [314].

Після прийняття Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [227], на підставі якого чинними стали положення Конституції України від 1996 року зі змінами і доповненнями, внесеними законами України № 2222-IV від 08.12.2004 р., № 2952-VI від 01.02.2011 р., № 586-VII від 19.09.2013 р., № 742-VII від 21.02.2014 р., № 1401-VIII від 02.06.2016 р., № 2680-VIII від 07.02.2019 р., № 27-IX від 03.09.2019 р., питання проведення конституційних змін у нашій державі не втратило своєї актуальності. Так, у Зверненні щодо конституційної реформи в Україні, адресованого Верховній Раді України та громадянському суспільству, науковці-конституціоналісти та громадські експерти констатували нагальну потребу вдосконалення конституційних положень в першочергових напрямках: 1) встановлення механізму державної влади, який би унеможлиблював узурпацію влади будь-ким з вищих посадових осіб держави, і при цьому б забезпечував єдність державної політики; 2) забезпечення конституційних гарантій незалежності і професійності суддів та справедливого правосуддя; 3) закладення конституційних основ для реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади [109]. Поряд із названими напрямками оновлення Конституції України на сучасному етапі державотворення, окремими засадничим питанням конституційної модернізації є вирішення проблеми гарантування Конституцією певного обсягу соціально-економічних прав людини [131].

На сьогодні поняття демократії у юридично-наукових дослідженнях здебільшого вивчається у трьох тісно пов'язаних між

собою значеннях: а) як спосіб організації і функціонування системи державної влади; б) як практика розвитку суспільства та його публічної сфери, що передбачає наявність та практичну забезпеченість широкого кола прав і свобод громадян; в) як система взаємодії держави і громадянського суспільства, коли останнє має реальні механізми впливати на діяльність держави, брати участь у прийнятті суспільно значимих рішень на загальнодержавному і місцевому рівнях, контролювати дії органів державної влади, їх службових і посадових осіб. Тому, продовжуючи наше дослідження, звернемося до визначення змісту процесу конституційної модернізації у кожному з трьох щойно вказаних контекстів [400, с. 116].

Процес демократизації Української держави на сучасному етапі пов'язаний насамперед із істотним удосконаленням системи організації та взаємодії окремих елементів та гілок державної влади. Відомо, що саме проблема форми правління, та її фактична невизначеність у тексті Конституції 1996 року стала одним з ключових факторів виникнення державно-правових конфліктів в системі державної влади. Наразі цим питанням приділяється дедалі більша увага вітчизняними юристами. Зокрема, слід згадати фундаментальну монографію С. Серьогіної «Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики» (2011 р.) [292], яка містить не лише потужний науковий потенціал, але й пропонує цілу низку цікавих та плідних для конституційного процесу сучасної України пропозицій в частині удосконалення моделі конституційного закріплення форми правління та порядку організації й формування вищих органів державної влади в Україні. Подекуди можна зустріти думку, що конституційне визначення форми правління є «технічним питанням», яке напряду не пов'язане ані з

демократизацією, ані з демократичним політичним режимом. Але, на наше переконання, такий підхід є принципово хибним.

По-перше, факт тісного зв'язку між формою правління та політичним режимом є практично загальноновизнаним у сучасній конституціоналістиці [291]. Більше того, як констатує О. Петришин, «питання про форму правління є одним з вузлових для конституювання сучасної державності, закріплення її характеристик як демократичної та правової держави, налагодження ефективного механізму поділу влади та взаємних стримувань та противаг» [200, с. 259]. По-друге, конституційна визначеність форми правління чітко корелює з таким фундаментальним для демократії принципом як поділ та збалансованість влади. Дійсно, фактичне «скасування» політичної реформи 2004 року відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року, яка передбачала поступовий рух у напрямі запровадження парламентської (або парламентсько-президентської) форми правління обернулося після 2010 року процесом ще більш масштабної концентрації і централізації повноважень всередині системи державної влади. З одного боку – це спричинило істотне зменшення ролі парламенту як загальнонародного представницького органу державної влади, а з іншого – викорінили усі ті паростки щодо децентралізації і деконцентрації влади, які мали завершити процес реформування 2004 року. З цього погляду, незаперечно видається потреба оптимізації статусу не лише президента [290], але й інших вищих органів державної влади. Йдеться не лише про виконавчу гілку влади, але й судову владу, незалежність якої має стати не просто політичним гаслом, а конституційною аксіомою, яка однозначно закріплена а гарантована Конституцією

України. До речі, питання першочергового реформування судової системи було однією із частин роботи Конституційної Асамблеї протягом 2012–2013 років [296, с. 280-282]. Остання була створена Указом № 901/2014 Президента України В. Януковича як спеціальний допоміжний орган при главі держави з метою напрацювання пропозицій змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, залучення до такої роботи провідних учених, представників громадянського суспільства і різних політичних сил, міжнародних експертів Європейської Комісії [245]. Конституційна Асамблея підготувала проєкт Концепції реформування Основного Закону, який, втім, не було ні оприлюднено, ні реалізовано через політичну кризу кінця 2013 року. У 2014 році Президент України П. Порошенко ліквідував Конституційну Асамблею, позаяк мав власне бачення розвитку конституційного процесу, відмінне від попереднього Президента [247]. Експерти припускають, що проведення реформ, в тому числі конституційної реформи, гальмується не через небажання чи брак фахівців, а тому, що ініціатори таких реформ керуються здебільшого політичною доцільністю, а не правовими принципами. Що, відповідно, знижує коефіцієнт корисної дії конституційних комісій та асамблей [373].

По-третє, проблема форми правління напряму пов'язана з реалізацією такого фундаментального принципу демократичного врядування і одночасно вимоги демократичного державного управління як відповідальність. Нагадаємо, що ані до політичної реформи, ані після неї (до 2010 року), не можна було чітко визначити, хто саме або який орган державної влади несе відповідальність за соціально-

економічну ситуацію в державі. Формально таким органом був Кабінет Міністрів України. Утім, до реформи 2004 року (фактично до 2006 року), попри свій правовий статус, уряд фактично залежав і в частині свого формування і щодо напрямів своєї діяльності від глави держави, який не ніс жодної відповідальності за успішність та правильність урядової політики. Після ж цієї реформи, зазначена відповідальність за ефективність урядової діяльності була вкрай невдало розподілена між парламентом та президентом, що лише поглибило конфлікти всередині виконавчої гілки влади, коли в уряді ворогували два «крила»: парламентське і президентське.

Паралельно з розв'язанням проблеми визначення форми правління, демократизація державної влади не може бути реалізована поза формуванням нових гарантій незалежності судової влади. Вище нами вже було вказано на цю проблему [400, с.117]. Однак зараз слід звернути увагу на той факт, що незалежна судова влада є не просто «однією з-поміж інших» в класичній тріаді державної влади. Як зазначає російський дослідник О. Пархоменко, судова влада відіграє особливу роль у демократичній і правовій державі, оскільки саме вона є арбітром у спорах про право [194, с. 149]. На доктринальному рівні принцип незалежності суду часто становить текстуальну частину загального визначення поняття демократичної держави. Тобто без незалежного суду ми маємо справу не з «псуванням демократії» або «зниженням рівня демократизму» державної влади, а з її знищенням як такої. Тому гарантії незалежності судової влади в конституційному процесі сучасної України постають одночасно й гарантіями її демократизації та подальшого демократичного розвитку.

Іншим обов'язковим аспектом процесу демократизації є утвердження демократичних основ суспільного ладу в Україні, які

насамперед стосуються гарантування прав і свобод людини і громадянина як в приватній, так і в публічній сфері. Причому, якщо усталено в конституційно-правових дослідженнях розвитку громадянського суспільства наголос робився на сфері культурних, соціальних, економічних та екологічних прав людини, то нині спектр уваги зміщується у напрямі громадянським і політичних прав людини, оскільки демократичний розвиток суспільства прямо передбачає наявність надійних конституційних гарантій участі громадян у процесі державного управління. Повністю погоджуючись з позицією вітчизняної дослідниці О. Пушкіної, яка характеризує право на участь у державному управлінні як фундаментальне право людини і громадянина, що забезпечує демократизм суспільного ладу [263, с. 136], слід визнати, що саме це право може реалізовуватись через різні механізми, якими є право обирати та бути обраними до представницьких органів державної влади і місцевого самоврядування, право рівного доступу до державної служби, право брати участь у місцевому та загальнонаціональному референдумі тощо. Водночас потребує своє конкретизації та забезпечення право громадян на об'єднання. Йдеться про конституційні гарантії діяльності різноманітних громадських організацій, які дозволяють громадянам не лише агрегувати та артикулювати власні інтереси, але й відстоювати їх на загальнодержавному та місцевому рівні. Теж саме стосується конституційного забезпечення прав громадян щодо отримання та розповсюдження суспільно значимої інформації. Дійсно, не можна не погодитися з тим, що в умовах інформаційного суспільства, саме право на об'єктивну, правдиву, неупереджену та своєчасну інформацію є запорукою успішності функціонування значної кількості демократичних інститутів. Більше того, сама сучасна демократія часто

описується як активна участь громадян, що ґрунтується на поінформованості. Зокрема, таке тлумачення демократичного розвитку та демократії обґрунтовує визнаний американський дослідник Р. А. Даль [82, с. 141].

Нарешті, як було зазначено вище, демократія та демократичний розвиток немислимі поза налагодженням системи взаємодії між державою і громадянським суспільством. При цьому громадянське суспільство тлумачиться не як своєрідний антипод держави, а як конструктивна сила, яка не лише обмежує державу, але й здатна впливати на неї, захищати свої інтереси та зберігати простір для притаманної йому самоорганізації. Тобто, «суть ідеї громадянського суспільства полягає у тому, що воно постає позитивною, конструктивною соціальною силою, яка співставна з державою і спроможна обмежити її власною самостійністю» [13, с. 121]. Так само можна навести дефініцію О. Петришина, який пише, що громадянське суспільство – це «сукупність добровільно сформованих громадських інститутів, що діють на самоврядних засадах у межах конституції та законів, за посередництвом яких індивіди реалізують свої основні природні права і свободи» [199, с. 149]. Тобто незалежність та самостійність громадянського суспільства виявляються гранично важливими для розвитку демократії з тієї причини, що лише незалежне і самостійне громадянське суспільство спроможне обмежити свавілля держави та ретранслювати на рівень публічної влади об'єктивні суспільні інтереси. Тому, якщо визнається така властивість демократичної публічної влади як її обмеженість, то тоді слід визнати й те, що одним з основних суб'єктів цього обмеження є саме громадянське суспільство [400, с. 118]. Утім, що саме повинен забезпечити конституційний процес у цьому контексті? На думку

частини вітчизняних фахівців, одним з кроків, який має бути реалізований у цьому напрямі, є повернення до ідеї, яка на початку 90-х років минулого століття пропонувалась в ході розробки проєктів Конституції України. Йдеться про текстуальне введення до Конституції окремого розділу, який би містив гарантії розвитку громадянського суспільства, а також вказував на механізми його взаємодії з системою державної влади в цілому. Нагадаємо, що ще у проєкті Конституції України в редакції від 1 липня 1992 року розділ третій мав назву «Громадянське суспільство і держава» і включав у себе 8 глав (з 7 по 14 включно). Потім цей розділ з окремими змінами було перенесено й до проєктів в редакції від 27 травня 1993 року та від 26 жовтня 1993 року. Причому, сама структура цього розділу містила як загальні положення (у проєкті від 1 липня 1992 року це були статті 64 та 65), так і визначала основи розвитку базових для громадянського суспільства відносин та відповідних інститутів конституційного права. Йдеться про інститути власності, підприємництва, екологічної безпеки, про конституційне регулювання діяльності громадських об'єднань, обов'язки держави у сфері захисту сім'ї, сприяння розвитку науки, освіти і культури тощо.

Наразі у конституціях зарубіжних держав наявність таких спеціальних розділів, що присвячені громадянському суспільству, слід визнати радше винятком з правил, ніж певною загальною тенденцією розвитку конституціоналізму. До того ж, якщо проаналізувати зміст окремих статей та конституційних приписів, які пропонувалось ввести до конституційних проєктів в Україні початку 90-х років минулого століття, то чимало з них можуть викликати істотні зауваження. Наприклад, частина 1 статті 65 проєкту 1992 року містила припис «Держава не втручається у справи людини і суспільства» [144, с. 136].

так само чимало положень з розділу третього фактично дублювати або просто переказували норми двох перших розділів проєкту Конституції України. Але, чи можна це вважати свідченням недоцільності конституційного регулювання відносин взаємодії держави і громадянського суспільства? У жодному разі. Очевидно, тут варто було б застосувати конституційний досвід переважної більшості сучасних європейських країн, де законодавець пішов шляхом конституційного закріплення та конституційного гарантування основних принципів та інститутів громадянського суспільства. Йдеться про такі інститути і принципи: а) рівність прав і свобод громадян у політичній сфері; б) гарантований юридичний захист прав і свобод людини і громадянина на основі чинного законодавства; в) гарантування економічної незалежності громадян та регулювання інституту власності; г) конституційне забезпечення умов для розвитку науки, культури, освіти; д) гарантування свободи слова та свободи діяльності засобів масової інформації, а також заборона цензури; є) створення конституційних механізмів та інститутів взаємодії громадянського суспільства і держави, які водночас убезпечують перше від надмірного впливу з боку органів державної влади (це насамперед інститути безпосередньої демократії та місцевого самоврядування). Саме на цій основі має бути утворено те, що описується поняттям «демократичного державного режиму», коли параметри та межі державного втручання (особливо в економіку) визначаються потребами громадянського суспільства [342, с. 495]. Також, говорячи про сучасний конституційний процес в Україні, вартує особливої уваги проблема взаємодії держави і громадянського суспільства, яка має дві складові. По-перше – це інститути політичної участі громадян, які пов'язані з реалізацією народного суверенітету [392, с. 291-292]. Це безпосередньо

торкається конституційного реформування інститутів виборів та референдумів. По-друге – це інститут місцевого самоврядування, а також гарантії прав місцевих громад, включаючи й право вирішення найважливіших проблем місцевого життя на місцевих референдумах.

Отож, виокремлюючи три основні правові контексти забезпечення демократизації держави і суспільства у її зв'язку з конституційним процесом, слід мати на увазі, що усі вони є тісно пов'язаними між собою. З цього погляду, конституційні зміни повинні стосуватись не окремо взятих державного і суспільного ладу, а конституційного ладу в цілому, як такої конституційно-правової категорії, яка містить основи і державного і суспільного ладу України [400, с. 120].

1.3. Втілення принципів соціальної державності в сучасному конституційному процесі

Незважаючи на свій достатньо широкий вжиток у сучасній юридичній науці поняття «соціальна держава» не лише часто описується у різних значеннях, але й по-різному інтерпретується в контексті тих процесів конституційної модернізації, свідками яких ми є в Україні. Справді, якщо наявність багатьох теоретичних суперечок щодо змісту та обсягу цього поняття є цілком прийнятним явищем у науковому сенсі, то у площині конституційного процесу, коли і держава і суспільство вимагають чітких і прозорих орієнтирів й моделей конституційно-правового розвитку істотно зростає потреба у розробці цілісного і комплексного (тобто такого, яке б враховувало всі

аспекти цього явища) розуміння як загального поняття соціальної держави, так і тих конституційних засобів і механізмів, завдяки яким воно може і повинно бути реалізованим у конституційному процесі. Все вищезазначене надає проблематиці соціальної держави теоретичної і практичної ваги як з погляду подальшого конституційно-правового розвитку Української держави і суспільства, так і з погляду розв'язання фундаментальних теоретико-методологічних питань науки конституційного права.

Утім, вказуючи на теоретичну значущість звернення до проблематики соціальної держави як однієї з детермінант конституційного процесу у незалежній Україні необхідно вказати й на ті причини, які істотно підвищують актуальність такого дослідження [413, с. 15]. По-перше, наразі принципи соціальної держави знайшли свого відображення як у Конституції та конституційному законодавстві Української держави, так і численних міжнародних актах, що були ратифіковані Україною: Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, Європейській соціальній хартії (переглянутій) 1996 року, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та рішеннях Європейського суду з прав людини. Зокрема, згідно зі статтею 12 Європейської соціальної хартії держава зобов'язана підтримувати функціонування системи соціального забезпечення, її задовільний рівень, докладати зусиль для її поступового посилення тощо. З цього погляду, не викликає сумніву, що поступова реалізація засадничих принципів соціальної держави відображає одну з загальносвітових тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму. Тому утвердження України як соціальної держави означає одночасно і втілення внутрішніх цілей конституційного процесу (зокрема, положень статті 1 Конституції України), і включення

нашої держави у більш широкий контекст міжнародно-правового розвитку. У цьому сенсі особливої актуальності набуває проблема забезпечення комплексності перетворень в частині формування надійних конституційно-правових гарантій стабільності і непорушності соціальних прав людини, ефективності системи соціального забезпечення, соціального захисту та соціального партнерства. По-друге, поняття «соціальна держава» може бути віднесено до групи найбільш контроверсійних у сучасній юридичній науці, адже донині загасають суперечки щодо того як і якою мірою повинні забезпечуватись права людини. Зокрема, відомий вітчизняний конституціоналіст О. Скрипнюк вважає, що захист і забезпечення соціальних прав людини та підтримання гарантій її соціального розвитку є імперативним обов'язком сучасної держави, оскільки всі ці права випливають з базових властивостей людини, яка описується не лише як вільна, але й така, що наділена гідністю і має невід'ємне право на гідне існування у безпечному соціальному середовищі [312]. А отже, проголошуючи себе правовою будь-яка сучасна держава повинна діяти також у режимі соціальної держави [310]. Утім, така діяльність передбачає чітке усвідомлення конституційного змісту категорії «соціальна держава» [381, с. 14], що суттєво підвищує актуальність та практичну значущість визначення ролі цієї категорії у конституційному процесі незалежної України (як у ретроспективно-конституційному аспекті, так і з погляду конституційних перспектив реалізації тієї чи іншої моделі соціальної держави в Україні). По-третє, варто наголосити, що у періоди економічної кризи (наразі, на думку багатьох експертів, йдеться не про кризи на рівні окремо взятих національних держав, а про загальносвітову економічну і фінансову кризу) суттєво актуалізується проблематика соціального захисту громадян та гарантій їх соціальної

безпеки (на думку, О. Скрипнюка та В. Тихого це поняття доцільно тлумачити як «позитивно врегульований правовими нормами і реалізований на практиці стан, коли держава забезпечує наявними в її розпорядженні демократичними методами підтримання гідного рівня життя громадян та гарантує можливість задоволення основних потреб їх розвитку» [317, с. 45]). Причому зазначені проблеми постають перед сучасною державою не просто як певні питання «локального значення», а як загальні і одночасно фундаментальні проблеми конституційного процесу, як найважливіші завдання, що виникають і перед державою і перед правом. У цьому контексті не можна сперечатись з тим, що будь-які дії в частині модернізації Конституції України, у тому числі й у ході діяльності Конституційної Комісії, повинні враховувати такий фактор як забезпечення принципів соціальної держави. Тому, наголошуючи на об'єктивній потребі приведення конституції у відповідність до реальних суспільних відносин, необхідно враховувати й такий фактор як конституційне гарантування сталого соціального розвитку, а також формування надійних гарантій соціального захисту людини і громадянина [413, с. 16].

Серед цілого ряду застосованих у науці конституційного права дефініцій поняття соціальної держави можна виокремити певне концептуальне ядро, яка дозволяє говорити про соціальну державу не лише як про загально-юридичну категорію (що має переважно теоретичне, а не практичне значення), але й як про певну конституційно-правову реальність, що описується і регулюється відповідними нормами конституційного права і дозволяє утвердити таку специфічну модель конституційно-правового зв'язку між державою і суспільством та кожним окремо взятим індивідом, коли «держава функціонує для людини, а не навпаки» [138, с. 62].

Наприклад, як доводить О. Панкевич, соціальною слід вважати державу, «метою якої є створення всіх можливих умов для реалізації соціальних, економічних та культурних прав, для самостійного забезпечення ініціативною та соціально відповідальною особою необхідного рівня матеріального добробуту собі та членам своєї сім'ї, яка гарантує кожному прожитковий мінімум для гідного людини існування й сприяє зміцненню соціальної злагоди у суспільстві» [190, с. 33]. У цьому ж контексті варто навести дефініцію О. Скрипнюка, який вказує, що соціальна держава є важливою категорією конституційного права і дає можливість описати державу з погляду процесу створення законодавчої основи забезпечення соціально-економічних і культурних прав людини, а також її загально соціальних інтересів [306, с. 228]. Для В. Чиркіна соціальною може вважатись лише така держава яка реально забезпечує гідне життя та вільний розвиток людини [379, с. 197]. Схожу позицію аргументує М. Баглай, який вказує, що соціальною є держава, яка бере на себе зобов'язання піклування про соціальну справедливість, добробут своїх громадян та їх соціальну захищеність, яке реалізується не тільки засобом соціальної політики (у такому разі зміна політичної еліти, уряду або урядового курсу спричиняла б зміни у соціальній політики аж до її фактичного згортання), але й завдяки формуванню чіткої законодавчої та адміністративної структури соціальної діяльності держави, яка забезпечує конституційну стабільність соціальної держави та її незмінність за жодних політичних обставин (зміна домінуючої політичної ідеології, трансформації в системі повноважень органів публічної влади тощо) [24, с. 118-119].

Принагідно зауважимо, що ця думка російського конституціоналіста має винятково важливе методологічне значення для

нашого дослідження [413, с. 17]. Справа у тому, що не заперечуючи тісного зв'язку між поняттям соціальної держави та процесом реалізації соціальної функції (як відомо, у сучасній теорії держави і права функції держави тлумачаться як «головні, кардинальні напрямки діяльності держави, у яких проявляється її соціально-політичне призначення» [94, с. 105-106]), він утім, пропонує дещо розмежовувати у теоретичному і практичному плані ці два аспекти, оскільки реалізація соціальної функції тісно пов'язана з тим курсом державної політики, що обирається у тому чи іншому конкретному випадку (залежно від того, які саме політичні сили реалізують публічну владу, партії якого спрямування формують уряд, якою є парламентська більшість – ліберальною або соціал-демократичною тощо), тоді як поняття соціальна держава має насамперед конституційне значення і не залежить від змін або трансформацій урядової політики. З цього погляду стає очевидним, що утвердження соціальної держави повинно сприйматись не стільки як один з напрямів державно-політичного розвитку, скільки як одна з констант сучасного конституціоналізму, а також як невід'ємна частина конституційного процесу будь-якої сучасної держави, що проголошує людину та гідність вищою (або бодай – пріоритетною) соціальною цінністю [413, с. 17]. Щоправда, у багатьох випадках попри своє конституційне проголошення соціальна держава є не стільки реалізованим фактом державно-правового і суспільного розвитку, скільки певною метою, яка має реалізовуватись через найрізноманітніші соціальні форми діяльності держави, у чому, власне, полягає специфічна конституційно-правова діалектика взаємозв'язку між поняттями «соціальна держава» і «соціальна функція держави». Значною мірою подібне тлумачення соціальної держави

через якість та ефективність реалізації її соціальної функції пропонує вітчизняна дослідниця А. Краковська [152].

Спираючись на викладені вище підходи до визначення певного конституційно-правового «концептуального ядра» тлумачення феномена соціальної держави і соціальної державності, можна стверджувати, що наразі функціонування соціальної держави та процес її конституційного утвердження, тісно пов'язаний з забезпеченням цілого кола прав людини і громадянина, які наразі прийнято називати соціально-економічними правами, або ж правами «другого покоління». Докладний аналіз змісту та специфіки цих прав з погляду тих напрямів діяльності, які мають реалізовуватись державою в процесі її конституційного розвитку, надає О. Пушкіна, на думку якої, держава, що конституційно проголошує себе соціальною (і яка одночасно реально прагне втілення конституційних принципів соціальної державності у своїй діяльності), повинна забезпечувати державні гарантії щодо: реалізації прав громадян на працю і на допомогу по безробіттю; оплати праці та мінімального розміру заробітної плати; підтримання життєвого рівня населення шляхом перегляду мінімальних розмірів основних соціальних гарантій в умовах зростання цін на споживчі товари і послуги; надання державної допомоги, пільг та інших видів соціальної підтримки малозабезпеченим громадянам і сім'ям, які виховують дітей; матеріального забезпечення у разі досягнення пенсійного віку, тимчасової чи постійної втрати працездатності, втрати годувальника тощо [262, с. 18; 261]. При цьому, зазначена дослідниця виходить з того, що за своєю сутністю соціальні права подібні до інших прав людини і можуть тлумачитись як необхідні умови її існування.

У цьому ж контексті до тлумачення змісту сутності соціально-економічних прав людини підходить російський дослідник Д. Мутагіров, який вказує, що соціально-економічні права людини відрізняються від прав першого покоління не якоюсь своєю «специфічною природою», а лише тим, що у цьому випадку держава вже не може керуватись принципом невтручання, а навпаки – повинна активно діяти з метою забезпечення та реалізації зазначених прав, адже поза цією діяльністю права другого покоління лишатимуться не більш як деклараціями [182, с. 125-127]. Подібну позицію аргументує й М. Абдулаєв, який вказує, що специфіка прав людини другого покоління полягає насамперед у тому, що для їх реалізації необхідні «значні позитивні дії з боку держави», яка вже не може відсторонено спостерігати за ринковими перетвореннями, а повинна брати на себе обов'язок сприяння соціальному захисту, соціальному забезпеченню та соціальному розвитку громадянина і суспільства в цілому [1, с. 146-147]. Як правило на конституційному рівні це закріплюється через безпосереднє визнання держави соціальною, або ж через фактичне закріплення низки обов'язків держави в соціальній, економічній та культурній сферах. З цього погляду конституційний процес в частині втілення та утвердження принципів соціальної держави виявляється спрямованим на відповідні права людини, які також закріплюються в тексті конституції і перетворюються на імперативні зобов'язання держави перед людиною і суспільством [413, с. 18].

Водночас, говорячи про соціальні права людини, варто звернути увагу на той факт, що наразі далеко не всіма вітчизняними та зарубіжними юристами незаперечно визнається факт їх «юснатуралістичного» походження. Зокрема, на думку В. Лемака, поширення природно-правового розуміння прав людини у тому числі й

на соціально-економічні права «може мати катастрофічні наслідки для економічної і соціальної системи будь-якої держави (незалежно від її економічних ресурсів)» [160, с. 41]. При цьому у своїй аргументації зазначений автор посилається як на європейську конституційну практику (адже, як відомо, навіть у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права соціально-економічні права людини чітко пов'язані з економічними спроможностями держави), так і на специфіку тлумачення цієї проблеми у вітчизняних нормативно-правових актах, коли органи виконавчої влади змушені переглядати та упорядковувати систему пільг в частині забезпечення соціального статусу тих чи інших верств громадян.

Водночас на сьогодні не можна не враховувати й позицію Конституційного Суду України. Зокрема, Конституційний суд вже неодноразово розглядав за зверненнями суб'єктів права на конституційне подання справи і приймав рішення, у яких визнавав окремі положення законів про Державний бюджет України щодо зупинення або обмеження пільг, компенсацій і гарантій такими, що не відповідають Конституції України (рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій), від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів), від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій), від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання).

Проте, незважаючи на зазначені рішення Конституційного Суду України, ревізія законами про Державний бюджет України пільг, компенсацій і гарантій, яку започатковано у 1995 році, набула

системного характеру. У цьому контексті заслуговує на увагу те, що у своєму Рішенні у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) від 9 липня 2007 року у мотивувальній частині Конституційний Суд України чітко зазначив, що зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, внесення змін до інших законів України, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж передбачено законами України, не відповідає статтям 1, 3, частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, статтям 21, 22, пункту 1 частини другої статті 92, частинам першій, другій, третій статті 95 Конституції України. Таким чином, Верховна Рада України не повноважна при прийнятті закону про Державний бюджет України включати до нього положення про внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України та/або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин [276].

Так само у контексті нашого дослідження заслуговує на увагу те, що Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 10 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян» № 19-рп/2009 від 8 вересня 2009 року зазначив, що Кабінет Міністрів України повноважний вживати

заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, забезпечувати проведення політики, зокрема, у сфері соціального захисту (пункти 2, 3 статті 116 Основного Закону України). Зазначене свідчить, що Кабінет Міністрів України не наділений повноваженнями щодо встановлення розмірів пенсій. Конституційним Судом було констатовано, що закріплюючи у пункті 10 Постанови граничні розміри пенсійного забезпечення для окремих категорій громадян, Кабінет Міністрів України втрутився у сферу виключної компетенції законодавця всупереч положенням частини другої статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19, пункту 3 частини першої статті 85, пункту 6 частини першої статті 92 Конституції України [280]. Отже, як бачимо, Конституційний Суд України у своєму тлумаченні конституційних положень в частині захисту та забезпечення соціально-економічних прав виходив з того, що всі соціально-економічні права людини і громадянина в Україні сформульовані саме як норми (тобто вони можуть бути захищені у судовому порядку), а не як цілі.

Наразі такий підхід може ставати предметом критики з огляду на те, що сама ідея «зрівняння» соціально-економічних та інших прав людини (насамперед йдеться про особисті і політичні права) провокує розвиток патерналістичних установок у суспільній свідомості, знижує рівень ініціативності та виштовхує економіку країни у «глухий кут» [413, с. 19]. Звісно, не можна не брати до уваги той факт, що неспроможність економіки країни реально забезпечити соціально-економічні права, неусталеність фінансової системи, недостатність матеріальних, управлінських (організаційних) і соціальних ресурсів перетворює ідею соціальної держави на загальну декларацію (цікаво наголосити, що свого часу про це попереджав ще такий відомий економіст як Ф. А. фон Хайек у своїй праці «Право, законодавство та

свобода» [367]), що жодним чином не сприяє утвердженню конституціоналізму ані як певної державно-правової практики, ані як об'єктивної цінності у суспільній правовій свідомості.

Наведені аргументи стосовно конституційно-правового закріплення ідей соціальної держави додатково підтверджують актуальний напрям конституційної модернізації в сучасній Україні – вирішення дилеми гарантування Конституцією певного обсягу соціально-економічних прав людини. Як слушно зазначає І. Коліушко, «разюча розбіжність між прописаними у Конституції благами соціальних прав і тим, що громадяни мають в реальності, є одним із чинників нерозуміння цінності Конституції громадянами, сприйняття її в цілому як чогось умовного, нежиттєздатного» [131]. При цьому, така дилема повинна вирішуватись із врахуванням того, що зміст соціальних прав, які відповідають основним потребам, має неминуче залишатись якоюсь мірою невизначеним, оскільки обсяг, в якому держава може гарантувати задоволення певних потреб, залежить від потужності економіки і тому не може бути детально закріпленим [206, с. 19-20].

Утім, вельми небезпечним шляхом конституційного розвитку видається і той, який через розведення та переоцінку значення таких понять як «гідність», «справедливість» і «добробут», розмежовує за порядком пріоритетності й забезпечення тих прав людини, які безпосередньо пов'язані з цими поняттями. Конституційний розвиток сучасного соціуму і держави не повинен брати до уваги лише класичні цінності рівності та свободи, оскільки в результаті вони можуть призвести до доволі неочікуваних результатів, коли місце правопорядку і законності заступатимуть соціальний хаос і дестабілізація [411]. У цьому сенсі, побудова соціальної держави (навіть якщо розглядати її не стільки як реалізований факт, скільки як

загальну мету) пов'язана з ще однією важливою цінністю, якою є справедливість, і яка, власне, й дозволяє забезпечити людині не тільки вільне, але й гідне існування [170, с. 257-277].

Також при визначенні обсягу соціальних прав людини у процесі внесення змін до Основного Закону необхідно враховувати те, що статтею 157 Конституції передбачено, що вона не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Поширення такої гарантії на соціально-економічні права людини створює правову проблему при внесенні змін до Конституції, оскільки, враховуючи наведену практику Конституційного Суду України, такі зміни можуть бути розцінені як звуження конституційних прав та свобод людини в контексті статті 22 Конституції.

Таким чином, незважаючи на наявність різних теоретико-методологічних підходів до доктринального тлумачення поняття «соціальна держава», можна встановити, що практично всіма без винятку сучасними вченими-конституціоналістами визнається його глибинний зв'язок з поняттям соціальних (а точніше – соціально-економічних) прав людини. Утім, навіть з огляду на безумовну специфіку цієї групи прав людини і громадянина, яка полягає у їх залежності від об'єктивного стану економіки, наявності матеріальних і фінансових ресурсів держави тощо, не можна відмежовувати їх від тих прав людини, що усталено належать до прав «першого покоління». Адже гідність людини та її соціальна захищеність з погляду своєї конституційної значущості не можуть тлумачитись як «другорядні» щодо цінностей свободи. З цього погляду основним напрямом подальшого конституційного розвитку в Україні слід вважати пошук оптимального балансу між «реалістичністю» у тлумаченні соціально-

економічних прав людини (адже, держава, насправді, не повинна обіцяти більшого, ніж вона об'єктивно спроможна виконати) та імперативним конституційним визнанням людини та її гідності найвищою соціальною цінністю.

1.4. Принципи правової держави, їх генеза та забезпечення в розвитку конституційного процесу

Загальні зміни, що наразі тривають у процесі державно-правового та конституційного розвитку України змушують вітчизняну юридичну науку більш активно та з нових позицій вивчати конституційний процес. Справді, наголошуючи на потребі більш «широкого» тлумачення змісту цього поняття, коли воно не розглядається лише як процес внесення змін до Конституції України, але тлумачиться насамперед як модернізація та оновлення всієї системи правової взаємодії держави і суспільства [428, р. 2461], постає важливе та значиме у теоретико-методологічному аспекті питання удосконалення наукових основ забезпечення конституційного процесу, а також розробки таких моделей, які б максимально сприяли становленню України як демократичної, правової і соціальної держави – одного боку, й розвитку сучасного громадянського суспільства – з іншого. Одним з невід'ємних аспектів конституційного процесу в сучасній Україні є утвердження і практична реалізація тих фундаментальних правових принципів, які наразі характеризують як сучасну демократичну і правову державу, так і процес її взаємодії з громадянським суспільством. З-поміж цих принципів особлива роль

належить принципам верховенства права, пріоритету прав і свобод людини та громадянина та принципу поділу влади, забезпечення яких є не тільки однією з визначальних цілей конституційного процесу, але й умовою практичного втілення тих основ конституційного ладу, які визначено у тексті Конституції України [411, с. 27].

Нові виклики та завдання, що стоять перед Українською державою в частині її перетворення на сучасну правову, демократичну та соціальну державу істотно впливають не лише на формальні властивості процесу конституційної модернізації, але й на його зміст, а також на діяльність органів державної влади, що покликані сприяти утвердженню конституціоналізму як фундаментальної державотворчої і правотворчої цінності. З огляду на це, важливим завданням сучасної науки конституційного права, і юридичної науки України в цілому, є продовження теоретичних досліджень принципу верховенства права, а також розробка й обґрунтування загальної моделі практичного забезпечення верховенства права у конституційному процесі сучасної України.

Утім, вказуючи на наукову значущість проблеми забезпечення принципу верховенства права у конституційному процесі, слід наголосити й на тих аспектах актуальності, які змушують сучасних конституціоналістів та правознавців звертатись до неї як до одного з пріоритетних напрямів науково-правових досліджень. По-перше, будь-яка діяльність щодо утвердження в Україні правової держави, в якій «забезпечено панування законів як антитеза правління сили» [217, с. 274], має розпочинатись саме з забезпечення принципу верховенства права, адже за своєю суттю такі поняття як «правова держава» і «верховенство права» виявляються настільки тісно пов'язаними, що для більшості дослідників вони взагалі тлумачаться як два аспекти або

два виміри одного й того ж явища [281, с. 19]. Справді, як зазначає О. Скрипнюк, в самій ідеї верховенства права «знаходить свого відображення проблема співвідношення державної влади з одного боку, і права – з іншого, оскільки разом із його конституційною фіксацією принципу верховенства права відбувається обмеження державної влади правом, підпорядкування її праву та набуття нею функцій реалізації, забезпечення та охорони правових норм» [313, с. 141]. У цьому контексті не можна не навести й слова А. Зайця, який переконливо доводить, що принцип верховенства права є центральною і одночасно визначальною характеристикою правової держави, оскільки він впливає з самих внутрішніх властивостей права, а також з тієї ідеї обмеження державної влади правом, яка лежить в основі правової державності як такої [107, с. 131].

Таким чином подальше посування України у розбудові сучасної правової держави актуалізує потребу змістовного визначення проблем забезпечення верховенства права як базової умови конституційного процесу, який має однією зі своїх засадничих цілей становлення і реальне функціонування України саме як правової держави.

По-друге, попри своє закріплення у частині 1 статті 8 Конституції України принцип верховенства права через цілу низку причин так не став повсякденною реальністю функціонування Української держави. Як зазначає В. Колісник, органам публічної влади та посадовцям бракувало «наполегливості та цілеспрямованості, гнучкості й зваженості, послідовності і професіоналізму, вміння визначати стратегічні пріоритети та відповідально ставитися до своїх обов'язків» [129, с. 59]. Так само бракувало й усвідомлення того фундаментального значення, який відіграє принцип верховенства права у розвиткові сучасної держави. У цьому сенсі проблема забезпечення

верховенства права в Україні пов'язана не лише і навіть не стільки з точністю та формально-логічною чіткістю конституційних норм, скільки з утвердженням у державотворчій практиці загального комплексу ідей та принципів конституціоналізму і правової державності, серед яких центральне місце посідає верховенство права [402, с. 33]. Тому не можна не погодитись з позицією тих фахівців, які стверджують, що принцип верховенства права та його втілення у повсякденне життя має вирішальне значення не тільки для правової системи, але й для суспільства в цілому [198, с. 25].

По-третє, слід звернути увагу на те, що попри наявність широкого кола фундаментальних теоретичних розвідок проблем забезпечення верховенства права в Україні (це насамперед праці таких визнаних та авторитетних фахівців як О. Скрипнюк, О. Петришин, Ю. Барабаш, Ю. Шемшученко, В. Тацій, С. Максимов, В. Колісник, Р. Гринюк, М. Цвік, В. Скрипнюк, М. Козюбра, С. Головатий, В. Тихий, О. Дашковська, С. Погребняк, О. Ющик, А. Колодій, К. Бабенко, М. Панов, Ю. Оборотов, В. Лемак, В. Опришко, О. Мурашин, В. Федоренко, Н. Пархоменко, Н. Заяць та інші) досі стоїть завдання створення науково обґрунтованої моделі гарантій та механізмів забезпечення верховенства права, яка б могла бути покладена в основу сучасного конституційного процесу. З цього погляду, одним з ключових завдань розвитку конституційного ладу України (якщо під цим поняттям розуміти «систему суспільних відносин, передбачених і гарантованих Конституцією і законами, прийнятими на її основі і відповідно до неї» [306, с. 220]) слід вважати не що інше, як запровадження надійних юридичних засобів та інститутів забезпечення і гарантування принципу верховенства права як основи будь-яких подальших конституційних змін.

Загалом, науковий розгляд проблеми забезпечення верховенства права у конституційному процесі в сучасній Україні, на наш погляд, потребує вирішення наступних завдань: а) окреслити зміст та роль принципу верховенства права у конституційному процесі незалежної України; б) дослідити основні теоретико-методологічні підходи щодо тлумачення специфіки взаємозв'язку між забезпеченням верховенства права та утвердженням в Україні правової державності; в) встановити основні проблеми в частині запровадження конституційних гарантій верховенства права в сучасній Україні [402, с. 34].

Одним з найбільш часто застосованих підходів до визначення змісту та ролі принципу верховенства права у конституційному процесі є його тлумачення у контексті становлення й ефективного функціонування моделі правової держави, яка наразі проголошується у багатьох конституціях як одна з цілей конституційно-правового розвитку. Свого часу ця теоретико-методологічна позиція була обґрунтована у відомій праці С. Котляревського «Конституційна держава. Досвід політико-морфологічного огляду» (1907 р.), де він вказував, що поняття конституційної або правової держави нерозривно пов'язане з ідеєю верховенства права та обмеження державної влади [150, с. 80]. Це дало підстави окремим сучасним дослідникам тлумачити теорію конституціоналізму С. Котляревського як спосіб розв'язання питання щодо співвідношення держави і права та їх взаємозв'язку у моделі конституційної правової держави [257, с. 62]. З цього погляду видається цілком виправданим, що й сама правова держава часто описується як така, що у своїй практичній діяльності характеризується такими рисами як: верховенство права, закону, Конституції; визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина;

взаємна відповідальність держави і громадянина; демократична форма правління; соціальна справедливість і гуманізм [138, с. 62].

Серед вітчизняних теоретиків цю думку обґрунтовує Р. Гринюк, який зазначає, що всі елементи та дії, які усталено пов'язуються із забезпеченням верховенства права так чи інакше стосуються держави і системи державної влади, адже, по суті, йдеться про обмеженість держави правом, встановлення чітких меж державної діяльності, імперативний вплив на державу та органи державної влади низки правових цінностей (основною з яких, звісно ж, є права і свободи людини і громадянина) [78, с. 203-204]. У цьому плані, як доводить Є. Назаренко, конституційне забезпечення верховенства права реалізується через такі види діяльності держави як: а) реалізація правотворчості, правозастосовної та правоохоронної діяльності виключно згідно з соціальним ідеалом справедливості, згідно з яким людина, її права і свободи визнаються найвищою соціальною цінністю; б) утвердження верховенства конституції в діяльності усіх органів і посадових осіб (щоправда, у даному контексті не слід сприймати конституцію як певну «застиглу форму», адже, як зауважує К. Бабенко, «конституція є не просто мертвим юридичним зліпком певного типу суспільних відносин, а постає як динамічна форма, що трансформується разом із розвитком суспільств ата його основних підсистем» [19, с. 237]); в) забезпечення у законодавстві пріоритетності загальновизнаних норм і принципів міжнародного права; г) утвердження верховенства правового закону в системі нормативних актів та забезпечення принципу правової законності у процесі правозастосовної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування; д) формування розвиненої системи захисту прав людини державою, створення професійного неупередженого і

доступного для всіх громадян суду [183, с. 89]. Фактично це означає не що інше, як поступове утвердження у конституційному процесі такої моделі держави, яка діє відповідно до чітко визначених правових принципів, завдань та цінностей [79, с. 8]. Хоча, як справедливо зазначає С. Погребняк, вживаючи поняття «верховенство права» у цьому контексті, слід зважати на те, що він має як формальний, так і матеріальний аспекти. В першому випадку верховенство права означає, що держава має діяти згідно з правом та підпадати під його дію. У іншому (матеріальному) – те, що існують доволі чіткі стандарти, які визначають сутність позитивного права [205, с. 30].

Вказуючи на специфіку забезпечення та роль принципу верховенства права у конституційному процесі України, С. Максимов зазначає, що, узагальнюючи досвід конституційного будівництва доби незалежного державотворення, можна вказати на цілу низку особливостей у поданні верховенства права в українській конституційній доктрині [163, с. 132]. Зокрема йдеться про такі важливі конституційні механізми забезпечення верховенства права: визнання народного суверенітету у формах представницької та прямої демократії; визнання верховенства конституції з наданням її нормам статусу норм прямої дії та найвищої юридичної сили; визнання пріоритетності прав людини, включаючи й соціальні права, в процесі діяльності держави. Щоправда, на думку згаданого дослідника, одна з ключових проблем забезпечення принципу верховенства права в процесі конституційного розвитку України пов'язана не стільки з самим текстом Основного Закону, скільки з тим, що сама ця правова ідея ще не укорінилась в структурі буття народу, а отже, й не стала одним з факторів утвердження і розвитку конституціоналізму.

Водночас слід звернути увагу й те, що наразі у вітчизняній юридичній науці можна зустріти різні підходи стосовно визначення пріоритетних напрямів конституційного забезпечення цього принципу. Наприклад, у численних працях П. Рабіновича цей принцип аналізується насамперед через забезпечення прав людини, адже, як доводить цей визнаний в Україні фахівець, говорячи про «верховенство права», йдеться не стільки певне абстрактне поняття, скільки цілком конкретні права і свободи людини і громадянина, які не тільки обмежують сферу державного влади, але й зумовлюють спрямування її діяльності. З цього погляду можна зробити висновок про поступове формування в Україні нового типу праворозуміння, яке ґрунтується на антропологічній парадигмі, конкретизованій у погребовому концептуальному підході до виявлення соціальної сутності права [265, с. 12].

Відповідно до методології аналізу забезпечення принципу верховенства права у конституційній практиці розвитку Української держави, яку обґрунтовує М. Козюбра, цей процес має досліджуватись у чотирьох головних аспектах: забезпечення верховенства права з погляду створення системи гарантій верховенства конституції; забезпечення верховенства права в діяльності законодавчої влади; забезпечення верховенства права в діяльності органів виконавчої влади; забезпечення верховенства права з погляду функціонування та організації органів судової влади. Причому, попри цілу низку істотних розбіжностей з позицією С. Максимова, цей дослідник доходить до багато у чому подібних висновків. Зокрема, як пише М. Козюбра, «верховенство права за самим своїм визначенням не може зайняти в суспільному житті подобаю чого йому місця, якщо в суспільстві не створена відповідна моральна атмосфера, якщо сама влада є

аморальною, використовується у вузько корпоративних інтересах» [126, с. 17].

Водночас слід звернути увагу на те, що в загальному річищі сучасного конституційного процесу необхідно виокремити особливо важливий фактор, що засвідчує важливість значення принципу верховенства права у сучасному державотворчому і правотворчому процесі в Україні [402, с. 36]. Відповідно до положень Угоди про асоціацію, укладеної між Україною та Європейським Союзом [352], повага до принципу верховенства права визнається основою для внутрішньої та зовнішньої політики Сторін Угоди та одним із її елементів (ст. 2 Угоди). У рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони Угоди надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема (ст. 14 Угоди).

У контексті виконання Україною Угоди про асоціацію утвердження верховенства права розглядається не просто як певна формальна конституційна вимога, але як цілий комплекс дій, що передбачає проведення низки реформ, реалізація яких наразі відбувається в Україні. Серед них можна назвати виборчу реформу, яка передбачає ухвалення виборчого кодексу, але й істотне удосконалення чинного законодавства в частині повернення до пропорційної системи виборів із запровадженням інституту відкритих списків [412]. Проведення виборчої реформи із запровадженням пропорційної виборчої системи з відкритими регіональними списками рекомендувала Україні Парламентська асамблея Ради Європи ще в 2010 році, однак Виборчий Кодекс України було ухвалено лише в 2019 році [53]. Кодекс інкорпорував положення основних законодавчих актів, пов'язаних із

виборчим процесом: «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори». Він передбачає запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками на виборах народних депутатів, а також зміну виборчої системи на місцевих виборах. Першими виборами, які відбулися за Виборчим Кодексом, стали чергові місцеві вибори депутатів сільських, селищних і міських рад та сільських, селищних і міських голів 25 жовтня 2020 року. Вони виявили низку недоліків, тож стверджувати, що виборчу реформу завершено після прийняття Виборчого Кодексу, доволі некоректно. Верховна Рада навесні 2021 року планує внесення змін до Виборчого Кодексу на основі досвіду, здобутого у ході місцевих виборів.

Іншим важливим напрямом реформування, який також покликаний сприяти утвердженню принципу верховенства права у конституційно-правові відносини слід вважати реформу органів прокуратури. У цьому сенсі конституційний процес в Україні повинен містити ефективне втілення нового Закону України «Про прокуратуру» [250], ухвалений з урахуванням рекомендацій Венеціанської Комісії і суттєво оновлений протягом останніх років в ході реформи прокуратури, яка спрямована на докорінну зміну стандартів діяльності органів прокуратури. Увага до цього закону суттєво зростає незважаючи на вилучення відповідного розділу (Розділ VII «Прокуратура») з Конституції України.

Не менш значущим шляхом до утвердження принципу верховенства права слід вважати й реформування системи правосуддя. Справді, реформа судової влади та системи правосуддя є украй важливими для консолідації верховенства права в Україні. Водночас ця

реформа повинна бути спрямована, серед іншого, й на усунення всіх форм корупції в судовій владі при забезпеченні незалежності судів.

Розвиток конституційного процесу в Україні та його науково-теоретичне забезпечення пов'язаний із практичним втіленням принципу пріоритету прав і свобод людини громадянина як основи існування демократичної, правової і соціальної держави. Не викликає сумніву, що вихідною цінністю для держави такого типу є саме людина, а також гарантовані конституцією її права і свободи. Таким чином, будь-які намагання реформування конституції, а також будь-які сучасні оптимізації системи конституційно-правового регулювання нерозривно пов'язані з науковими дослідженнями та практичною реалізацією їх результатів в частині реального забезпечення та реалізації принципу пріоритету прав і свобод людини і громадянина у цьому аспекті [415, с. 58]. Як зазначає П. Рабінович, «стан дотримання в Україні основоположних прав людини та конституційних прав громадянина (особливо ж прав економічних і соціальних) за висновками правозахисних організацій не є задовільним» [264, с. 50]. Це спричиняє не тільки численні конфлікти у взаємодії держави і громадянина, а разом з ним і громадянського суспільства в цілому, але й ставить під сумнів послідовність та практичну забезпеченість того конституційно курсу державотворення і правотворення в Україні, який наразі закріплено у статті 1 Конституції України.

Водночас, слід вказати ще на низку причин, які спричиняють істотне підвищення науково-теоретичної і практичної уваги до проблематики прав і свобод людини у межах сучасного конституційного права. По-перше, об'єктивний стан дотримання прав і свобод людини в Україні викликає занепокоєння не тільки різноманітних правозахисних міжнародних та вітчизняних організацій,

але й тих вітчизняних вчених і практиків, які нині приймають активну участь у конституційному процесі в Україні. Зокрема, як наголошує О. Скрипнюк, «попри широку номенклатуру закріплених у чинній конституції прав і свобод людини переважна більшість з них так і залишилися деклараціями, які не підкріплюються практикою розвитку відповідних правовідносин» [314, с. 40]. З цього погляду, істотно актуалізується проблема формування таких конституційно-правових механізмів і гарантій, які б змушували державу в імперативному порядку виконувати ті зобов'язання щодо забезпечення прав людини, які чітко прописані в Конституції України. Фактично ці гарантії пов'язані з реформуванням як правоохоронної системи, так і всієї системи органів державної влади, які покликані створювати законодавчу основу для охорони і захисту прав людини, втілювати та забезпечувати ці права у процесі виконавчої діяльності, і нарешті – у разі потреби відновлювати ці права, а також визначати винних у порушенні цих прав, у процесі правосуддя (у цьому аспекті судова реформа як складова конституційного процесу і дотепер як механізм захисту прав і свобод людини в сучасній Україні часто характеризується в термінах «європеїзації української судової системи» [202, с. 300]). Із зазначеного стає очевидним, що актуалізація проблематики прав людини у конституційному процесі зумовлена не стільки домінуванням подібної настанови у діяльності різних органів, що дотичні до конституційного процесу і беруть у ньому участь, скільки самою суттю цього питання, адже удосконалення механізмів забезпечення прав людини – це, по суті, удосконалення всієї системи державної влади, а також створення надійних каналів зв'язку, взаємодії та контролю між державною владою і громадянським суспільством [415, с. 59].

По-друге, вартий уваги той факт, що наразі у сфері конституційного права відбувається загальна переоцінка та перегляд співвідношення між тим, як саме повинні співвідноситися у конституційному процесі удосконалення системи державної влади і забезпечення прав людини. Справа в тому, що усталений підхід до розв'язання цієї проблеми виходив з ідеї домінування «державного» над «індивідуальним», коли захист та забезпечення прав людини поставали своєрідним результатом або наслідком більш широкого процесу розвитку держави, яка у міру сил набуває можливості захищати, охороняти права людини, розширювати їх номенклатуру, посилювати їх гарантії тощо. Утім, нині, як вказує А. Крусян, конституційні права і свободи здебільшого сприймаються не як наслідок, а як умова і одночасно найважливіший прояв демократично-правової сутності конституціоналізму [156, с. 154]. Звісно, це не означає те, що права і свободи людини можуть реалізовуватись, так би мовити, самі собою. Насправді, наразі навіть негативні права людини (або права «першого покоління» [212, с. 137]) передбачають присутність держави, яка б гарантувала їх захист у тому випадку, якщо вони стають предметом порушення з боку інших громадян або різноманітних організацій. Однак, така «присутність держави» не означає, що в процесі суспільного розвитку держава на певному етапі своєї генези набуває першість щодо прав людини. Реальна ситуація є прямо протилежною, оскільки якою б не була держава, яким би не був її економічний, фінансовий, матеріальний стан, вона не може ставити свої інтереси над правами і свободами людини. Теж саме справедливе і щодо конституційного процесу, адже сама його внутрішня логіка зумовлена тим, що забезпечення пріоритету прав людини є не стільки одним з його ймовірних наслідків (наприклад, через посилення

конституційних гарантій цих прав), скільки тією умовою і одночасно – тим стимулом, які спричинили саму необхідність конституційної модернізації у сучасній Україні.

Нарешті, по-третє, не можна не вказати й на той факт, що нині конституційний процес в Україні не можна розглядати лише у контексті внутрішніх змін в країні. Жодною мірою не ставлячи під сумнів важливість цього, так би мовити, «внутрішнього виміру» конституційних перетворень, слід визнати той очевидний факт, що від успішності та конкретних результатів конституційної модернізації залежить і подальше позиціонування України у світі. Варто вказати, що згадувана нами Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом паралельно із визнанням та забезпеченням принципу верховенства права, визначає повагу до прав людини та основоположних свобод як основний елемент такої Угоди та базовий принцип співробітництва Сторін у сфері юстиції, свободи та безпеки.

Як зазначає вітчизняна дослідниця О. Пушкіна, права людини та їх забезпечення практично завжди знаходяться у тісному зв'язку з системою суспільних відносин, що домінує у тій чи іншій державі [263, с. 19]. Тобто, говорячи про реальність прав людини (саме в такому аспекті пропонує тлумачити процес конституційно-правового регулювання розвитку системи забезпечення прав людини О. Скрипнюк [313, с. 186-201]), особливо у всіх тих випадках, коли мова йде про права «другого покоління», необхідно завжди зважати на ті об'єктивні обставини, що дозволяють або не дозволяють державі у тому чи іншому обсязі їх забезпечувати. Більше того, як пише Ю. Барабаш, «досить привабливими виглядали пропозиції вчених... щодо приведення гарантій соціальних прав, зафіксованих у Конституції, до стандартів Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права 1996

року: держава бере на себе зобов'язання «вживати в максимальних межах наявних ресурсів заходів» для забезпечення соціальних прав» [33, с. 29].

Повністю погоджуючись з думкою про те, що держава не повинна пропонувати більше, ніж вона спроможна дати громадянину, слід зазначити, що сама ідея принципу пріоритетності прав людини має дещо ширший характер. Якоюсь мірою її можна тлумачити як своєрідну основу загальної моделі забезпечення відносин між державою, суспільством (насамперед ідеться про громадянське суспільство як партнер і одночасно контрагент держави [171, с. 375-376]) та громадянином. Не викликає сумніву, що діяльність держави та реалізація її конкретних функцій (економічної, політичної, соціальної, правоохоронної, екологічної, оборонної, міжнародно-інтеграційної тощо) завжди зумовлюється тими цілями і пріоритетами, що встановлюються вищими органами державної влади відповідно до певного розуміння специфіки поточного моменту, а також тих стратегічних і тактичних завдань, які постають перед системою державної влади. Більше того, доволі часто може скластися така ситуація, що інтереси держави у тій чи іншій сфері вимагатимуть своєрідного «урізання» сфери прав людини чи їх обмеження. Причому таке рішення щодо доцільності забезпечення домінування тих чи інших державних або загальносоціальних інтересів над правами людини приймає виключно держава. Для того, щоб такого не могло трапитись і вступає в дію принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина. З цього погляду, він відіграє важливу роль не тому, що змушує державу гарантувати або забезпечувати ті права, які вона об'єктивно не може реалізувати (наприклад, право на якісну і безкоштовну медичну допомогу, право на працю, право на гідний рівень життя для людини та

її родини, право на житло тощо), а тому, що він визначально завдає певний вектор діяльності держави, а саме – які б інтереси або цілі не ставила перед собою держава, вони повинні виходити або узгоджуватись з ідеєю та вимогою пріоритетності прав і свобод людини. У цьому сенсі забезпечення цього принципу є однією з ключових цілей конституційного процесу в Україні, яка детермінована внутрішньою логікою розвитку України як демократичної, правової і соціальної держави [415, с. 60].

Утім, як було зазначено вище, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина відіграє визначальну роль для конституційного процесу в Україні не лише у внутрішньополітичному і внутрішньо правовому аспекті, але й з погляду визначення її місця у сучасному світі і входження в «систему сучасного міжнародного правопорядку» [84, с. 51]. Наразі у міжнародному праві вироблено систему прав людини як визначальних засад правового статусу фізичної особи, які складають змістовну частину принципу пріоритету прав людини. Цю систему складають: Загальна декларація прав людини 1948 року, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Енцикліка прав людини (*Pacem in terris*) 1963 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року тощо. Сукупність прав, зазначених у названих документах, дістала відображення у Конституції України 1996 року. За змістом вказаних документів права і свободи людини є невідчужуваними і непорушними будь-ким, зокрема державою. З цього погляду, входження України у світовий демократичний і правовий простір передбачає незаперечне визнання прав людини та практичне забезпечення принципу пріоритету прав людини. До речі, важливим кроком на шляху удосконалення

конституційної системи забезпечення і захисту прав людини стало прийняття Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року [226], стаття 13 якого вказала на заходи загального характеру, які вживаються з метою забезпечення додержання державою положень Конвенції, порушення яких встановлене Рішенням, забезпечення усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Судом порушення, а також усунення підстави для надходження до Суду заяв проти України, спричинених проблемою, що вже була предметом розгляду в Суді. Відповідно до цього закону, заходами загального характеру є заходи, спрямовані на усунення зазначеної в Рішенні системної проблеми та її першопричини, зокрема:

- а) внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування;
- б) внесення змін до адміністративної практики;
- в) забезпечення юридичної експертизи законопроектів;
- г) забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції та практики Суду прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, працівників імміграційних служб, інших категорій працівників, професійна діяльність яких пов'язана із правозастосуванням, а також з триманням людей в умовах позбавлення свободи;
- д) інші заходи, які визначаються – за умови нагляду з боку Комітету міністрів Ради Європи – державою-відповідачем відповідно до Рішення з метою забезпечення усунення недоліків системного характеру, припинення спричинених цими недоліками порушень Конвенції та забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень.

Таким чином, не лише приєднання України до багатьох міжнародних конвенцій та угод в галузі прав людини, але й цілком конкретні цілі в частині успішного завершення процесу європейської

інтеграції змішують приділяти серйозну увагу проблематиці прав людини та їх забезпеченню в процесі конституційної модернізації. Справді, якщо звернутись до тексту Конституції України, то легко пересвідчитись у тому, що фактично норми статті 3 не можна вважати вичерпними з погляду чіткості закріплення принципу пріоритету прав людини. Нагадаємо, що наразі частина 1 та 2 цієї статті встановлюють лише те, що: а) людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; б) права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Водночас саме поняття пріоритетності прав людини не є певною новелою для чинного законодавства України. Наприклад, цей принцип як самостійний принцип діяльності місцевих державних адміністрацій закріплено у статті 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Так само доцільно згадати Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» та конституційним поданням 89 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України, статті 5 Закону України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» (справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення) № 2-рп/2008 від 29 січня 2008 року, де було чітко вказано, що «в аспекті конституційного подання пріоритет прав людини слід розглядати як один із засадничих принципів Конституції України, відповідно до якого Верховна Рада України, як орган законодавчої

влади, має приймати правові акти, додержуючись такого підходу» [277]. Тому з огляду на вітчизняну та міжнародну практику, цілком слушною видається пропозиція вітчизняних вчених доповнити зміст статті 3 Конституції України нормою, що права і свободи людини та їх забезпечення є пріоритетним завданням держави [415, с. 61].

Аналіз процесів сучасного конституційного розвитку України, що мають на меті втілення і практичне забезпечення фундаментальних принципів демократичної і правової держави з необхідністю актуалізує проблему конституційного закріплення та формування системи конституційно-правових гарантій принципу поділу державної влади. Справді, як слушно вказує Р. Гринюк, поза контекстом забезпечення принципу поділу влади наразі не можна реалізовувати такі конституційні цілі як постання правової і демократичної держави [77, с. 23-24]. З іншого боку, оскільки сам по собі принцип поділу влади не є самоціллю, а є лише засобом обмеження державної влади та унеможливлення її узурпації (що тісно пов'язує цей принцип з принципом народного суверенітету) [78, с. 215], його практична реалізація виявляє безпосередній зв'язок з будь-якими конституційними процесами, що відбуваються у демократичній і правовій державі.

Серед причин, які актуалізують питання реалізації принципу поділу влади у сучасному конституційному процесі, на нашу думку, слід виокремити такі. По-перше, починаючи ще з перших кроків державотворення і правотворення незалежної доби (90-ті роки ХХ століття) перед Україною постало питання формування оптимальної системи балансу гілок державної влади, які були б спроможні не лише автономно функціонувати, не зазнаючи впливу з боку інших гілок державної влади, але й ефективно взаємодіяти для вирішення спільних

для всієї держави і громадянського суспільства завдань [398, с. 165]. Загалом, протягом усього цього часу в Україні було запропоновано і частково реалізовано різні моделі взаємодії між гілками державної влади. Однак, жодна з них не виявилась такою, яка б забезпечувала і демократичний та правовий характер Української держави, і ефективність реалізації базових державних функцій. Тому, з огляду на об'єктивну потребу модернізації Конституції України, істотно актуалізується проблема пошуку оптимальної моделі конституційного закріплення і гарантування принципу поділу влади.

По-друге, у сучасних умовах процес модернізації Конституції України є тісно пов'язаним з утвердженням конституціоналізму в цілому. Як зазначає В. Речицький, європейський конституціоналізм може бути представлений у вигляді різних моделей, але всі вони поєднані незаперечним визнанням цінності певних принципів, з-поміж яких одне з ключових місць посідає принцип поділу влади (серед інших можна назвати принципи: обмеженості державної влади правом, протидії державному монополізму, пріоритету прав і свобод людини і громадянина тощо) [270, с. 46]. Тому подальше утвердження конституціоналізму в Україні, втілення його «демократично-правової сутності» [156, с. 88], а також наближення нашої країни до сучасних європейських конституційних стандартів прямо передбачає посилення гарантій принципу поділу влади, а також формування механізмів взаємодії (система «стримувань і противаг») між різними гілками державної влади.

По-третє, слід відзначити, що реалізація принципу поділу влади, маючи на меті недопущення її узурпації (свого часу про це переконливо писав у праці «Про дух законів» Ш. Л. Монтеск'є), однак не заперечує фундаментальної вимоги єдності державної влади, а також

комплексності її діяльності у процесі вирішення нагальних проблем суспільного і державного розвитку [112, с. 23]. На жаль, протягом тривалого часу принцип поділу влади сприймався в Україні виключно як «боротьба повноважень», коли різноманітні конституційні акти (наприклад, Декларація незалежності, Конституційний договір, Конституція України 1996 року, політична реформа 2004 року тощо) ставили за мету у тому числі й упорядкувати взаємодію різних гілок державної влади, зменшити градус їх протистояння, мінімізувати негативні наслідки їх конкуренції. Очевидно, що сучасне конституційне розуміння змісту та сутності цього принципу передбачає його переосмислення у термінах діалектичної взаємодії, коли різні за своїм функціональним призначенням гілки державної влади співпрацюють між собою, утворюючи цілісну і суверенну систему державної влади [287, с. 65]. Серед вітчизняних конституціоналістів на цю проблему звертає увагу К. Бабенко, який пише: «поза адекватним та чітким науково-теоретичним розумінням того, чим є принцип поділу державної влади та як саме він реалізується на практиці, будь-які спроби сформувавши систему взаємодії гілок державної влади видаватимуться небезпечними експериментами, що загрожуватимуть стабільності як самої держави, так і суспільства в цілому» [19, с. 150]. А отже, сучасний конституційний процес повинен містити розробку та запровадження нових механізмів та гарантій не лише поділу державної влади, але й взаємодії різних органів держави [398, с. 165].

Фактично принцип поділу влади як один з базисних принципів організації демократичної держави знайшов свого відображення ще в Декларації прав людини і громадянина, стаття 16 якої чітко встановлювала: «Суспільство, де не забезпечена гарантія прав і немає поділу влади, не має Конституції» [173, с. 34]. Причому, сама ідея

поділу влади від самого початку сприймалась як одна з фундаментальних умов не лише демократичного врядування (у цьому сенсі, завдяки практичній реалізації цього принципу унеможлилювалась узурпація державної влади та її відчуження від народу), але й правового характеру держави. Щодо останнього варто згадати про ті небезпеки, які називав Ш. Л. Монтеск'є у разі порушення принципу поділу влади. По суті, всі вони були пов'язані з поправням права. Тобто саме у поділі влади він убачав гарантію того, що держава не зможе передати одній особі повноваження законодавця (того, хто творить право), виконавця (того, хто виконує закони та забезпечує реалізацію права) і судді (того, хто встановлює відповідність фактів праву і виносить правове рішення). Таким чином, поступове утвердження у європейській конституційній практиці ідей демократії і правової державності супроводжувалось відповідними змінами конституційних актів в частині фіксації та формально-юридичного закріплення принципу поділу влади.

На сьогодні цей принцип закріплено у конституціях практично всіх без винятку Європейських країн. Так, наприклад, у Конституції Фінляндії принцип поділу влади у параграфі 3 визначено через розмежування державних функцій між законодавчими, виконавчими та судовими органами. У Конституції Хорватії стаття 4 вказує, що «В Республіці Хорватія державна влада організована за принципом поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову». Стаття 2 Конституції Чехії встановлює, що народ є джерелом всієї влади в державі, яка здійснюється через органи законодавчої, виконавчої і судової влади. У статті 8 Конституції Болгарії закріплено положення, що державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу і судову. Частина 4 статті 5 Конституції Грузії містить загальне положення про

те, що державна влада реалізується на основі принципу поділу влади. З цього погляду, цілком виправданим є те, що до основ конституційного ладу нової незалежної України було введено і принцип поділу влади. Справді, він знайшов свого відображення як у всіх без винятку проєктах Конституції України, так і в самому її тексті. Зокрема, як зазначено у статті 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених конституцією межах і відповідно до законів України [398, с. 166].

Не викликає сумніву, що модернізація Конституції України та триваючий нині конституційний процес не ставлять під сумнів ані цінність принципу поділу влади, ані важливість його гарантування для розвитку Української держави. Однак, як зауважує відомий дослідник В. Чиркін, теорія поділу влади не означає потребу розбудови «китайської стіни» між різними гілками влади [377, с. 164]. Тому, формальне закріплення цього принципу на рівні основ конституційного ладу повинно доповнюватись розробкою відповідних конституційних механізмів взаємодії між гілками влади, а також створенням таких конституційно-правових інститутів, які б гарантували ефективний контроль над ними, як всередині самої системи державної влади, так і з боку громадянського суспільства. Зокрема, цю думку аргументує О. Скрипнюк, який доводить, що наразі конституційний розвиток України передбачає не стільки подальший поділ повноважень і компетенції, скільки таке «переформатування» системи стримувань і противаг, яке б забезпечило ефективну взаємодію різних гілок державної влади та унеможливило б нові конституційні конфлікти між ними [306, с. 200].

Доволі часто зазначений механізм «узгодженої взаємодії» у конституційному праві позначається поняттям «стримувань і противаг» [138, с. 65]. Щоправда, якщо звернутись до традиції класичного американського конституціоналізму, які знайшли свого вираження у «Федералісті», то можна зазначити, що вихідне значення цієї моделі полягало саме у створенні засобів взаємного впливу між різними органами державної влади (президент, двопалатний парламент і суди). Справді, О. Гамільтон, Дж. Медісон та Дж. Джей намагались надати кожній з гілок державної влади такі повноваження, які б дозволили їм успішно протидіяти будь-яким авторитарним тенденціям у діяльності інших гілок влади, але при цьому недостатні для того, щоб узурпувати цю владу самим. Натомість, у сучасних умовах конституційного розвитку, як це яскраво демонструє конституційно-правовий досвід багатьох пострадянських держав, ключова проблема полягає не стільки у взаємному обмеженні та взаємному контролі між різними гілками влади, скільки у тому, щоб вся система державної влади (незалежно від того, скільки саме гілок у ній виокремлюватимуться: три класичні гілки або більша кількість) ефективно взаємодіяла з метою утвердження і забезпечення верховенства права, прав і свобод людини і громадянина, законності, стабільного соціального розвитку громадян і громадянського суспільства в цілому. Фактично, ця проблема постала і перед Україною. Причому, зараз ми маємо на увазі не лише протистояння всередині державної влади, яке було характерне для середини 90-х років минулого століття, але й ті перманентні конфлікти, що постійно спалахували в системі державної влади протягом останніх десяти років процесу вітчизняного державотворення.

Таким чином, говорячи про роль конституційного процесу у забезпеченні принципу поділу влади в сучасній Україні, а також про

можливі форми його закріплення у Конституції України, слід звернути увагу на декілька проблем, які тісно корелюють з самим поняттям «поділ влади», і які є предметом дискусій у сучасній науці конституційного права.

Перш за все, вживаючи поняття «поділ влади», слід наголосити на тому, що у цьому випадку йдеться не про всю владу в цілому, а лише про ту, яка реалізується державою в особі її органів і посадових осіб. Таким чином, конституційне закріплення принципу поділу влади жодним чином не заперечує ідею установчої влади народу, яка імпліцитно міститься в понятті народного суверенітету [398, с. 165]. Справді, сучасне поняття демократії має певний чітко виражений конституційно-правовий сенс лише у тому випадку, якщо у конституції не лише закріплюється, але й забезпечується принцип народного суверенітету, адже «принцип народного суверенітету є своєрідним постулатом теорії і практики конституціоналізму, а його реальна і дійова реалізація в конкретних умовах кожної країни вважається свідченням демократичного характеру здійснюваного в них володарювання» [214, с. 22]. Тому, вказуючи на «три гілки» державної влади, установча влада народу жодним чином не втрачає свого значення ані як джерело державної влади в цілому, ані як джерело її легітимності. Утім, навіть наведене вище уточнення стосовно того, що поняттям «поділу влади» описується лише державна влада як така, не дозволяє відповісти на запитання про те, чи можна класичною теорією трьох гілок державної влади охопити всі органи державної влади в цілому?

Як засвідчує сучасна конституційна практика, відповідь на це запитання повинна бути негативною. Відповідно до позиції Р. Мартинюка, «класична тріада гілок влади – законодавчої, виконавчої

й судової – не охоплює вичерпно всіх існуючих видів державних органів» [168, с. 88]. Зокрема, можна навести чимало прикладів того, коли ті чи інші органи державної влади просто не підпадають під «класичну» класифікацію. Скажімо, це може бути глава держави, коли за конституцією він не належить до жодної з гілок державної влади. Свого часу про необхідність виокремлення в Україні окремої «президентської влади» як відносно самостійної в плані своїх функцій, повноважень і компетенції гілки державної влади, писав Ф. Бурчак. Серед сучасних дослідників можна навести позицію В. Сухоноса, який вказує: «Конституція України визначила юридичну незалежність Президента України від інших державних органів, що зумовлено легітимацією президентської влади безпосередньо народом» [337, с. 269]. Також доволі часто серед таких органів, що не «вписуються» в класичну тріаду гілок державної влади в Україні називають конституційний суд та органи прокуратури. У зв'язку з чим, на думку когорти визнаних в Україні фахівців, усталене положення про три гілки державної влади повинно бути розширене за рахунок конституційного інших гілок влади. Цю позицію у своїх працях обґрунтовує В. Тацій, пишучи про необхідність конституційного визначення статусу контрольної влади [340]. До цієї ж думки схилились Ю. Тодика, Ю. Грошевий, В. Погорілко.

Отже, наразі в системі органів державної влади України та інших держав можна виокремити низку органів, які за своєю компетенцією, або за своїми функціями не можуть бути віднесені ані до законодавчої, ані до виконавчої, ані до судової влади. Як правило, їх описують поняттями президентської та контрольної влади. До речі, щодо останньої, то про необхідність її конституційного виокремлення як окремої гілки державної влади пише вже згадуваний вище В. Чиркін

[376, с. 24-259]. Незважаючи на свою яскраво виражену теоретичну забарвленість, зазначена суперечка щодо кількості гілок державної влади, проте має винятково важливе практичне конституційне значення. Справа у тому, що від цього залежить той спосіб взаємодії між різними органами державної влади, який формується у тій чи іншій державі. Тому ті органи державної влади, які мають винятково важливе значення у функціонуванні державного механізму (в Україні до таких органів, поза всяким сумнівом, належать глава держави, конституційний суд та органи прокуратури) повинні отримати відповідний конституційний статус в загальній системі координат принципу поділу влади. Тобто, якщо законодавець вирішує не відносити ці органи, зважаючи на специфіку їх функцій, цілей та повноважень, до жодної з «класичних» гілок державної влади, він має визначити їх статус шляхом їх віднесення до іншої гілки державної влади. Це дозволить внести чіткість у функціонування всієї системи державної влади, а також запобігатиме суперечкам щодо «втручання» одних органів державної влади у діяльність інших. З цієї причини, на наше переконання, в оновленій Конституції України має бути враховано існування в національній системі державного механізму таких державних органів, що не належать до трьох «класичних» гілок державної влади і конституують «нові», відносно самостійні гілки державної влади. Це сприятиме не тільки оптимізації роботи системи державної влади в цілому, але й покладе край численним суперечкам щодо належності окремо взятих органів державної влади до тієї чи іншої гілки державної влади.

По-друге, як вже зазначалось вище, доволі часто конституційна практика пострадянських держав, включаючи й Україну, засвідчує тенденції абсолютизації принципу поділу влади, коли між різними

органами державної влади, які належать до різних гілок, виникає штучний розрив, що, фактично, об'єктивується як серйозна загроза для цілісності і державної влади і самої держави. Зокрема на цю небезпеку доволі чітко вказує Л. Мамут, який доводить, що поділ влади, а отже, й практичну реалізацію цього конституційного принципу, слід тлумачити не у тому сенсі, що замість однієї державної влади виникають три або більше самостійних «державних влад», а у тому, що публічно-владні повноваження в державі розподіляються таким чином, що жоден з органів державної влади не може сконцентрувати у своїх руках всю повноту влади і створити тим самим загрозу для права і конституціоналізму [167, с. 9-10]. Таким чином конституційний розвиток багатьох сучасних держав (особливо коли йдеться про перехідні країни з неусталеними демократично-правовими традиціями) переконливо довів, що формально-юридичне визнання принципу поділу влади повинно супроводжуватись закріпленням механізмів їх взаємодії. Фактично, такі механізми взаємодії передбачені у багатьох сучасних конституціях. Наприклад, у сферу законодавства може втручатись не лише виконавча влада (скажімо, у випадках делегованого законодавства [2]), але й органи судової влади [76]. Щодо останнього, то наразі дедалі частіше порушується питання про такий специфічний вид правотворчості як «судова правотворчість». Серед вітчизняних фахівців ці проблеми було змістовно досліджені С. Шевчуком у його монографії «Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні» (2007 р.) [386]. Однак, говорячи про перспективи модернізації Конституції України в частині запровадження гарантій принципу поділу влади, видається доцільним звернення до досвіду сучасної Європи. Нагадаємо, що разом з намаганнями оптимізувати структуру публічної влади в ЄС було обґрунтовано та запроваджено на практиці

ідею субсидіарності гілок влади, яка доволі швидко була перенесена з загальноєвропейського на національний рівень, або точніше – на внутрішньодержавні відносини. Сенс цієї практики полягає у тому, що кожна з гілок державної влади може доповнювати своїми діями іншу, допомагати їй за умови якщо це не порушує прерогативи цих влад і не містить ознак втручання у діяльність іншої влади. Справді, вихідний наголос на розмежуванні державно-владних повноважень або публічно-владних функцій, який супроводжував історію конституційного розвитку та запровадження принципу поділу державної влади не може інтерпретуватись як своєрідна практика генерування конфліктів всередині державної влади. Свого часу на це звертали увагу ще видатні російські та українські юристи кінця XIX – початку XX століття. Наприклад, Б. Кістяківський писав, що практика сучасних конституційних держав, а також теоретична думка представників науки державного права переконливо доводять, що абсолютизація ідеї поділу влади неправильна [120, с. 486]. У цьому ж дусі висловлювались В. Гессен, А. Алексєєв, М. Ковалевський, О. Градовський, М. Коркунов та інші.

Таким чином щодо всіх питань і проблем, що мають визначальне значення для конституційного розвитку країни та визначення базових засад її державної політики у зовнішній та внутрішній сферах усі гілки влади повинні діяти узгоджено та скоординовано, адже як переконує досвід пострадянських держав, усілякі суперечки у подібних випадках між органами державної влади, коли державні рішення приймаються не в інтересах країни в цілому, а лише для того, щоб нашкодити чи протидіяти іншим органам державної влади, завжди мають негативний та гранично шкідливий результат [398, с. 166]. На жаль, подібний конституційний досвід в достатній кількості має й Україна. Тому, на

наше переконання, триваюча сьогодні модернізація конституції України повинна обов'язково враховувати цей негативний досвід та створити конституційні передумови мінімізації його впливу у майбутньому.

Висновки до розділу 1

Узагальнюючи результати дослідження теоретичних і методологічних засад конституційного процесу в Україні, яке передбачало встановлення поняття конституційного процесу у сучасній науці конституційного права, розгляд вказаного явища як фактора демократизації держави, дослідження принципів соціальної державності в сучасному конституційному процесі та розгляд принципів правової держави в контексті забезпечення конституційного процесу можемо сформулювати такі висновки.

1. На сучасному етапі розвитку науки конституційного права можна констатувати наявність у сучасних конституційно-правових дослідженнях принаймні двох основних способів тлумачення змісту поняття конституційного процесу, які можна описати як «широкий» і «вузький». Незважаючи на те, що кожен з них охоплює доволі різні теорії конституційного процесу та його дефініції, їх можна чітко розмежувати за критерієм загального тлумачення сутності конституційного процесу. Зокрема, для представників «вузького» тлумачення конституційного процесу, він описується як самостійний вид судового процесу і одночасно як галузь процесуального права і процесуального законодавства України. Натомість, для «широкого»

способу тлумачення сутності цього процесу він характеризується як розвиток конституційного права і конституційного законодавства в цілому, пов'язаний з об'єктивною суспільно детермінованою необхідністю трансформацій системи конституційного права і конституційно-правового регулювання шляхом внесення змін у чинні або прийняття нових конституційних актів.

Застосування «широкого» підходу до визначення поняття конституційного процесу дозволяє включити до нього динамічно-історичну складову, яка передбачає врахування специфіки, закономірностей та характерних для тієї чи іншої держави конституційних змін. При цьому зазначена складова може розглядатись як на відносно коротких історичних проміжках часу (наприклад, від моменту прийняття конституції України у 1996 році і до прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» у 2004 році), так і протягом більш тривалих конституційних періодів, які пов'язані з процесом утвердження конституціоналізму в цілому або зі зміною певних «конституційних моделей».

Досліджуване в аспекті завдань конституційної модернізації в Україні, загальне поняття конституційного процесу набуває ознак системності з огляду на те, що воно описує зміни на рівні конституційного права в цілому, які торкаються не якогось одного інституту конституційного права (або їх групи), а системи конституційного права в цілому, що передбачає зміни на рівні основ конституційного ладу, удосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина, конституційних основ організації і функціонування системи органів публічної влади, основ територіального устрою та місцевого самоврядування.

2. Істотне піднесення ролі права в розвитку держави і громадянського суспільства перетворює його, а також пов'язаний з ним процес конституційної модернізації, на один з головних засобів демократизації України. Тому конституційний процес в сучасній Україні не повинен сприйматись лише у рамках конституційного права, адже в реальності йдеться про докорінні демократичні зміни держави і суспільства, тоді як саме конституційне право стає одночасно тим фундаментом і основою, які спроможні надати процесу демократизації не лише відповідного стимулу та спрямованості, але й чіткої і легітимної конституційно-правової форми. Серед головних проблем модернізації Конституції України, які напряду пов'язані з подальшою демократизацією суспільства і держави слід назвати: визначення і конституційне закріплення форми правління; збалансування системи державної влади та посилення ефективності інститутів контролю з боку громадянського суспільства над державною владою; удосконалення системи гарантій та конституційного забезпечення прав і свобод людини і громадянина; розширення правової бази участі громадян у процесі державного управління; удосконалення інститутів безпосереднього народовладдя як основи реалізації принципу народного суверенітету і впливу громадянського суспільства на діяльність держави і органів державної влади; гарантування і поглиблення самоврядних основ організації і функціонування суспільства, розширення прав і повноважень органів місцевого самоврядування.

3. Практична реалізація та законодавче забезпечення становлення України як соціальної держави становить невід'ємну частину сучасного конституційного процесу в Україні не лише з погляду визначення загальних цілей державного і правового розвитку,

але й в аспекті утвердження конституційних основ стабільності та незмінності соціальних пріоритетів державної влади незалежно від поточних коливань політичного курсу, а також зміни в системі органів державної влади. Саме тому конституційна інституціоналізація соціальної держави, яка охоплює удосконалення системи правових гарантій забезпечення соціального захисту, соціальної безпеки та соціального розвитку людини і громадянина, стає одним з елементів конституційного ладу. Подальша діяльність органів влади та інститутів громадянського суспільства у напрямі конституційної модернізації повинна бути спрямована не лише на удосконалення системи державної влади (йдеться про розвиток системи «стримувань і противаг», запровадження нових механізмів взаємодії та взаємного контролю різних гілок державної влади, проведення судової реформи, гарантування ефективного захисту прав і свобод людини і громадянина, розвиток форм безпосереднього народовладдя тощо), але й на створення надійних гарантій реалізації принципів соціальної держави, що надасть поняттю соціальної держави не лише юридичне закріплення у тексті Конституції, але й комплексне конституційне-правове обґрунтування в системі чинного конституційного права. З цього погляду, соціальна держава може бути охарактеризована не лише як загальна мета державотворчих і правотворчих процесів [88, с. 10-36], але й як одна з визначальних детермінант всього конституційного процесу в незалежній Україні.

4. З огляду на специфіку та об'єктивний стан розвитку публічно-владних відносин в Україні забезпечення верховенства права повинно тлумачитись не тільки в теоретико-аксіологічному сенсі, але й як складова комплексного реформування системи державної влади та її основних інститутів. Це передбачає завершення судово-правової

реформи (забезпечення незалежності та професійності суду, реорганізація судової системи, гарантування доступності та неупередженості правосуддя тощо), збалансування повноважень органів законодавчої і виконавчої гілок державної влади, неухильне дотримання принципів верховенства конституції та стабільності конституційного законодавства, удосконалення механізмів та забезпечення всіх форм народовладдя, розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Результативність просування України в напрямі європейської інтеграції та спроможність процесу конституційної модернізації сприяти досягненню цієї мети істотно залежить від успішності та ефективності забезпечення принципу верховенства права як основи конституційного розвитку України.

5. Принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина у сучасному конституційному процесі повинен розглядатися, принаймні виходячи із таких позицій. По-перше, подальше конституційне утвердження України як демократичної, правової, соціальної з необхідністю охоплює процес практичного втілення та конституційного забезпечення принципу пріоритету прав і свобод людини і громадянина, оскільки він постає не лише визначальним принципом цього типу держави, але й надає самому конституційному процесу нової парадигмальної визначеності, в основі якої лежить незаперечне визнання прав людини як основи розвитку і функціонування держави, громадянського суспільства та їх взаємодії. По-друге, не викликає сумніву, що в процесі внесення змін і доповнень до Конституції України або ж в ході її модернізації гранично важливо чітко закріпити на нормативному рівні принцип пріоритетності прав і свобод людини і громадянина, порівняно з іншими цілями і завданнями держави. Це дозволило б не тільки відобразити одну з ключових тенденцій розвитку

сучасного права, але й надати новий гуманістичний імпульс реформуванню конституції та конституційного права в цілому. Адже, насправді, принцип пріоритетності прав і свобод людини і громадянина вносить істотну корекцію у загальну систему співвідношення держави, людини і суспільства, правовою моделлю якої і є конституція демократичної, правової і соціальної держави. По-третє, важливим фактором, який актуалізує та підвищує роль принципу пріоритету прав і свобод людини і громадянина у конституційному процесі сучасної України є його значення для завершення євроінтеграційних процесів. Справді, чи не ключовою проблемою у відносинах України та ЄС, яка гальмує розвиток цих стосунків і перешкоджає входженню України в загальноєвропейський простір є саме стан забезпечення, охорони та захисту прав людини в Україні. Саме тому розробка та розв'язання проблеми формування системи надійних конституційно-правових гарантій забезпечення прав людини і втілення у життя досліджуваного нами принципу буде означати й наближення України до тих орієнтирів у її міжнародній правовій політиці, які вже неодноразово проголошувались на найвищому законодавчому рівні.

6. Подальша модернізація Конституції України передбачає створення надійних правових основ не лише для запровадження системи поділу публічно-владних повноважень між органами державної влади, що належать до різних гілок влади, але й для забезпечення їх взаємодії. У цьому сенсі видається доцільним зафіксувати на конституційному рівні принцип субсидіарності у діяльності гілок державної влади та застосувати практику визнання поряд з принципом поділу гілок державної влади, принципу їх взаємодії. В оновленій Конституції України має бути враховано існування в національній системі державної влади таких державних органів, що не належать до

трьох «класичних» гілок державної влади і конституують «нові», відносно самостійні гілки державної влади. Це сприятиме не тільки оптимізації роботи системи державної влади в цілому, але й покладе край численним суперечкам щодо належності окремо взятих органів державної влади до тієї чи іншої гілки.

Водночас внесення змін та уточнень у формулюванні принципу поділу державної влади повинно супроводжуватись відповідними конституційними змінами в частині встановлення і конкретизації форми державного правління, адже значною мірою те, в який спосіб розподіляються повноваження та компетенція між тими чи іншими органами державної влади залежить від того, яка форма правління прийнята у кожній конкретно взятій державі. Тому повнота реалізації та ступінь забезпеченості принципу поділу влади у конституційному процесі в Україні безпосередньо залежатиме від комплексності та системності правотворчої діяльності в частині модернізації Конституції України.

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ ХХ – ПОЧАТКУ ХХІ СТОЛІТТЯ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ КОНСТИТУЦІЙНО- ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

2.1. Конституційний процес і конституційні акти України початку ХХ століття

Становлення і розвиток сучасної теорії конституційного права переконливо доводить, що науково коректне розуміння тих закономірностей і тенденцій, які визначають конституційний розвиток України на початку ХХІ століття передбачає вивчення історичного виміру конституційних традицій і трансформацій, які були характерними для України не лише наприкінці, але й на початку ХХ століття [176, с. 4-5]. Справді, нетривалий за часом, але вельми плідний в частині напрацювання різноманітних конституційних ідей період другої декади ХХ століття має винятково важливе у теоретичному і практичному сенсі значення для адекватного усвідомлення того в який спосіб конституціоналізм утверджувався на Українських теренах. З цього погляду, наукове вивчення конституційної історії України початку ХХ століття як невід'ємної частини загальної історії конституційного процесу в Україні становить вагоме завдання перед сучасною наукою конституційного права [407, с. 97].

Загалом конституційний процес та історія конституційного права України як галузі національного права початку ХХ – початку ХХІ століття охоплює три етапи становлення та розвитку конституційного права: 1) формування конституційного права Доби національно-

визвольних змагань в Україні 1917–1921 рр; 2) конституційний процес радянського періоду; 3) становлення та розвиток конституційного прав незалежної України.

Вказуючи на наукове значення дослідження ролі та основних ідей, які знайшли свого відображення в конституційних актах в Україні на початку ХХ століття, необхідно акцентувати увагу на тих аспектах, які роблять цю тему актуальною у контексті сучасного конституційного процесу. По-перше, слід наголосити на тому, що тривалий час у юридичній науці з багатьох причин (переважно політичного та ідеологічного характеру) зазначений етап у становленні українського конституціоналізму або взагалі замовчувався або описувався як «буржуазно-націоналістичний» і такий, що не може становити будь-якої цінності ані в плані висунутих конституційних ідей та моделей конституційної організації суспільного і державного ладу, ані в плані евристичного аналізу історії конституційного права України. Зрозуміло, що наразі ця ситуація істотно змінюється завдяки працям таких авторів, як О. Скрипнюк, О. Мироненко, Ю. Шемшученко, В. Рум'янцев, В. Єрмолаєв, В. Тимошенко, О. Головка, В. Гончаренко, В. Лемак, О. Бандура, Д. Прокопов та інших. Але навіть за цих умов, маємо визнати наявність багатьох проблем, які досі потребують на свого докладного аналізу з позицій не стільки історії та теорії права, скільки власне конституційного права та його історії в Україні. Це дозволить не лише прояснити сукупність важливих малодосліджених аспектів, але й представити конституційний процес в Україні та його історії у їх цілісності та логічній послідовності постійного розвитку та втілення фундаментальних ідей, цінностей і принципів конституціоналізму.

По-друге, досліджуваний у даній частині роботи період конституційного розвитку України було відзначено спробою пошуку оптимальної моделі не лише форми держави, що містила насамперед форму правління та форму територіального устрою, але й фундаментальних конституційних основ взаємодії держави і громадянина, а також громадянського суспільства, які б відповідали тогочасним уявленням про право і правову державність. Значною мірою подібну ситуацію можна спостерігати й у сучасному конституційному процесі в Україні. У зв'язку з чим аналіз запропонованих на початку ХХ століття рішень та підходів може бути корисним джерелом для прийняття тих чи інших сучасних конституційних рішень. Наприклад, так само як і на початку ХХ століття, перед Україною постає питання пошуку оптимального способу її державно-територіального устрою. У цьому сенсі варто вказати на ідеї реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади як особливо актуальний напрям конституційної модернізації, який задекларований державою та відповідає сучасним потребам суспільства. Насправді, ці ідеї не є новими для конституційного процесу в Україні, а отже, ретельне наукове вивчення способів та механізмів їх запровадження становить істотний інтерес та має незаперечну актуальність для сьогодення.

По-третє, адекватне розуміння специфіки утвердження і розвитку конституціоналізму в сучасній Україні неможливе поза зверненням до того коріння і тих традицій, на основі яких він наразі формується в Україні. У зв'язку з чим, можна згадати низку конституційних актів та конституційних проєктів, які вже на початку ХХ століття фактично визначили загальний вектор конституційного

розвитку незалежної Української держави (навіть незважаючи на те, що тоді цей державний проєкт так і не було успішно реалізовано).

Перша група конституційних актів початку ХХ століття пов'язана із діяльністю Української Центральної Ради, оскільки саме цей орган, як зазначає Н. Стецюк у своєму дисертаційному дослідженні, спочатку як громадсько-політичний орган, а згодом як національний представницький із законодавчими повноваженнями постав біля витоків процесу відновлення державної незалежності українського народу [328, с. 9]. Варто погодитись із автором в тому, що в документах (актах) Української Центральної Ради найбільш повно та концентровано відображено весь спектр розвитку конституційних ідей та поглядів в Україні тієї доби. Серед таких актів варто вказати на Третій та Четвертий Універсали, Закони «Про вибори до Установчих зборів УНР» від 16 лютого 1917 року, «Про виключне право Центральної ради видавати законодавчі акти УНР», «Про утворення Генерального суду» від 2 грудня 1917 року, «Про прокурорський нагляд на Україні» від 23 грудня 1917 року, «Про національно-персональну автономію» від 9 січня 1918 року, «Про восьмигодинний робочий день» від 25 січня 1918 року, «Про адміністративно-територіальний поділ України» від 6 березня 1918 року, «Про запровадження української мови у банківській і торговій сфері» від 24 березня 1918 року та інші.

Початок так званого «монархічного» періоду національно-визвольних змагань 1917–1921 років та обрання 29 квітня 1918 року Гетьманом Павла Скоропадського ознаменувався прийняттям нових конституційних актів – «Грамота до всього українського народу» та «Закони про тимчасовий державний устрій України», які стали правовими основами діяльності Гетьманату. Як доводить Н. Єфремова,

«Закони про тимчасовий державний устрій України» містили 80 відсотків реципованого нормативного матеріалу зі Зводу Законів Російської імперії 1906 року [97, с. 8].

Конституційне будівництво в Україні доби Директорії характеризувалося значними протиріччями, пов'язаними з намаганням різних політичних кіл використати в державотворенні та його конституційному оформленні принципи і демократичного, і тоталітарного спрямування [219, с. 5]. Окрім того, у зв'язку із умовами воєнного часу питання конституційного забезпечення державного будівництва були відсунуті на другий план. Конституційними актами цього періоду були Декларація Української Директорії від 26 грудня 1918 року, у якій, тимчасово був визначений її правовий статус як органу верховної влади в державі, Закон «Про форму влади на Україні від 23 січня 1919 року», який вперше після проголошення УНР в листопаді 1917 року, затвердив у формі конституційного закону державний устрій УНР, Універсал Трудового Конгресу від 23 січня 1919 року, Закон «Про Державну Народну Раду» від 12 листопада 1920 року та ін.

Конституційні ідеї періоду 1918–1919 років на західноукраїнських землях були втілені у актах Української Національної Ради, яка була створена як політичне представництво українського народу в Австро-Угорщині. Із самого початку своєї діяльності цим органом було проголошено та послідовно підтримувався курс на побудову на західноукраїнських землях конституційної національної української держави, яка мала за кінцеву мету об'єднання в єдиній державі з УНР [328, с. 10]. Про такий напрям діяльності Української Національної ради свідчить низка актів конституційного характеру, зокрема Маніфест від 18 жовтня 1918 року, «Тимчасовий

основний Закон про державну самостійність українських земель колишньої австро-угорської монархії» від 13 листопада 1918 року, Тимчасовий Закон про адміністрацію ЗУНР від 16 жовтня 1918 року, Угода про об'єднання ЗУНР і УНР від 03 січня 1919 року.

У зв'язку із тим, що схвалена Центральною Радою Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольности УНР) від 29 квітня 1918 року не набула чинності, конституційний процес під час національно-визвольних змагань українського народу 1918–1921 років передбачав розробку та обговорення альтернативних проектів конституцій. Вичерпний перелік проектів конституцій вказаного періоду визначено Н. Стецюк, зокрема до таких належать: проект «Основного державного закону Української Народної Республіки» 1920 року (проект Урядової Комісії), «Проект Конституції (основних державних законів) Української Народної Республіки» проф. О. Ейхельмана 1920 року, «Проект Конституції Української Народної Республіки» доктора права С. Барана 1920 року, проект закону «Основні права і обов'язки українських громадян» доктора права Т. Галіпа 1920 року, проект «Основ державного устрою Галицької Республіки», запропонований урядом ЗУНР Найвищій Раді й Лізі Націй 30 квітня 1921 року, авторський проект «Конституції Західно-Української Народної Республіки» проф. Станіслава Дністрянського 1920 року [328, с. 9].

Повноваження щодо розробки та розгляду проектів конституцій в Українській Народній Республіці періоду Директорії було покладено на утворену 30 серпня 1920 року Радою Міністрів УНР Правительственну Комісію по виробленню Конституції Української держави [116, с. 122]. Предметом розгляду Комісії стали три проекти Конституції, зокрема Конституція Центральної Ради, проект

Всеукраїнської Народної Ради та приватний проєкт Конституції О. Ейхельмана. За результатами роботи Правительственої Комісії було взято за основу проєкт Конституції Всеукраїнської Національної Ради, який став своєрідним підсумком, кульмінаційним моментом в конституційному процесі в УНР доби Директорії, втіленням демократичних за забарвленням політико-правових ідей в конкретних нормах проєкту конституції [219, с. 14-15]. Водночас альтернативний проєкт конституції професора О. Ейхельмана, за свідченнями його автора було відхилено через те, що на дискусію було запрошено лише трьох прихильників цього документу. Комісією було відхилено основні принципи такого проєкту: суверенітет народу та федеративно-державний устрій [116, с. 123].

Із наведених конституційних актів періоду 1917–1921 років окремої уваги заслуговує Конституція української Народної Республіки 1918 року. Зокрема, як пишуть О. Бандурка та Ю. Древаль, «Конституція УНР стала першою Конституцією України сучасного типу», в якій знайшли свого відображення не лише ключові ідеї становлення незалежної Української держави, але й визначальні цінності тогочасного європейського конституціоналізму (права і свободи людини, парламентаризм, верховенство права, невідчужуваність прав людини тощо) [26, с. 101]. У цьому ж контексті, як доводить Д. Прокопов, незаперечну цінність мають ідеї конституціоналізму та правової державності, що були закладені у конституційному проєкті О. Ейхельмана [256, с. 30]. Як зазначає А. Присяжнюк, проєкт О. Ейхельмана був досить виваженим, логічно побудованим, передовим для свого часу проєктом конституції демократичної держави. Проєкт не поступався кращим тогочасним взірцям світових демократичних конституцій, але, як видається, навряд

чи міг бути реалізований в УНР навіть при сприятливих умовах державотворення. Перш за все, чинником цього був невідповідний рівень правової культури переважної частини населення, аби жити при такій демократичній і гуманістичній конституції [219, с. 14].

Як вже було зазначено вище, у сучасних студіях історії українського конституціоналізму практично завжди виділяється період 1917–1921 років як один з початкових етапів формування та юридичної формалізації фундаментальних конституційних ідей. Зокрема, на це вказує А. Крусян, на думку якої, саме в зазначений період було опрацьовано та закладено основу для конституційного усвідомлення України як незалежної і суверенної держави [156, с. 43-45]. Щоправда, як наголошує О. Мироненко, «революційний конституціоналізм» 1917–1920 років також виник на основі сформованих в Україні ще на зламі ХІХ – ХХ століть конституційно-правових теорій, а також на основі рецепції та переосмислення європейської практики конституціоналізму. Фактично йдеться про постання принципово нової парадигми конституційного праворозуміння, в яку були органічно інтегровані принципи державного суверенітету, поділу влади, обмежування державної влади правом, законності, справедливості, верховенства права, верховенства конституції, визнання незаперечного пріоритету прав людини (включаючи й таке фундаментальне право як право людини на гідне існування) тощо [175, с. 51-53].

Водночас важливою властивістю конституційного процесу цього періоду стала спроба розбудови конституційної моделі функціонування держави та її взаємодії з громадянським суспільством на основах принципів природного права. На це цілком слушно вказує О. Мироненко, відзначаючи той важливий факт, що саме юснатуралістичний підхід в праві (початок якого в Україні припадає на

XVIII століття) виявився тією основою, що утворила концептуальний фундамент вітчизняної конституціоналізму та конституційної юстиції [177, с. 89-91]. З цією ж позицією консолідується Д. Прокопов, на думку якого, саме природно правова доктрина, в її органічному поєднанні з ідеями соціологічної та історичної школи мала визначальний вплив на розробку конституційних проєктів в незалежній Україні початку XX століття [258, с. 499-501]. Утім, не вдаючись зараз до ретельного аналізу усіх тих теоретично-правових аспектів формування і трансформацій доктринального розуміння сутності конституції та її призначення у розвиткові держави і суспільства (це завдання радше лежить у площині теорії та історії держави і права, а не науки конституційного права), зосередимось виключно на виявленні тих базових конституційних ідей і принципів державного і суспільного устрою, які знайшли свого безпосереднього юридично-формалізованого відображення у конституційних актах даної доби і зумовили об'єктивний зміст конституційного процесу початку XX століття.

З цього погляду, принципове значення має Конституція УНР, яка була затверджена в останній день існування Української Центральної Ради (29 квітня 1918 року) у формі Статуту про державний устрій, права і вольності УНР і складалась з 83 статей та 8 розділів [397, с. 304]. Подекуди можна зустріти думку, мовляв, цей конституційний акт не мав вирішального значення для тогочасного конституційного процесу з огляду на нетривалість свого існування та його фактичну нереалізованість. Здебільшого такий підхід насаджувався у радянській історії права, яка прагнула всіляко нівелювати суверенні здобутки українського конституційного процесу. Утім, на нашу думку, з наведеним трактуванням значення цього конституційного акту жодною мірою не можна погодитись, адже, по суті, у ньому було чітко

відображено як саме та в якому напрямку мали розвиватись державність, суспільство і право [407, с. 99]. Водночас, за рівнем своєї юридичної розробки зазначена Конституція УНР практично нічим не поступалась тогочасним європейським конституціям. У структурному плані Конституція УНР містила у собі чимало важливих як для тогочасної, так і для сучасної конституційної практики положень. Фактично, вже у першому її розділі, який мав назву «Загальні постанови» містились фундаментальні ідеї і принципи, які повинні були визначити основи конституційного розвитку країни. Серед них доцільно відзначити визнання України незалежною державою, а також проголошення принципу народного суверенітету, який текстуально було зафіксовано таким чином: «Суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України, тобто громадянам УНР всім разом» [139, с. 73].

Наразі у сучасній науці конституційного права принцип народного суверенітету визнається фундаментальним як для демократичної, так і для правової держави. Тобто суверенна влада народу, який конституційно характеризується як джерело влади та верховний носій суверенітету, є основою і одночасно необхідною інституціональною запорукою демократизму будь-якої сучасної держави: «сучасна політико-правова думка тлумачить народний суверенітет як найбільш загальну засаду організації і здійснення влади в державі... принцип народного суверенітету є своєрідним постулатом теорії і практики конституціоналізму, а його реальна й дійова реалізація в конкретних умовах кожної країни вважається свідченням демократичного характеру здійснюваного в них володарювання» [214, с. 22]. Зокрема, про роль цього конституційного принципу, а також пов'язаної з ним системи народовладдя в конституційному процесі,

пише відома вітчизняна дослідниця О. Тодика [348, с. 35-46]. Серед російських вчених можна навести позицію Г. Атаманчука, який зазначає, що принцип народовладдя за свою конституційною суттю «зв'язує державу і народ, і тим самим формує основу теорії демократії, дозволяє принципово по-новому зрозуміти природу конституціоналізму, державності і шляхи її демократичного перетворення» [16, с. 222-223].

Пристаючи до такої оцінки принципу народного суверенітету, слід визнати, що вже у першому розділі Конституції УНР було максимально чітко встановлено демократичний характер організації і функціонування державної влади, яка проголошувалась похідною від волі народу і поставала як інструмент забезпечення найважливіших суспільних потреб та досягнення суспільно значимих цілей (серед таких цілей у Конституції УНР було названо: забезпечення прав і вольностей громадян, їх культури і добробуту, оборона країни) [407, с. 100]. При цьому, вже у першому розділі Конституції УНР було визначено базовий інститут здійснення народом своєї суверенної влади, яким став парламент – Всенародні Збори України (у наступних розділах та статтях зазначена норма знайшла свою конкретизацію та матеріальне юридичне наповнення), що, безумовно, свідчило про домінування ідей парламентаризму в тогочасному конституційному процесі. До речі, про роль таких статей Конституції УНР в утвердженні практики вітчизняного парламентаризму пише В. Журавський, який пов'язує розвиток теорії і практики парламентаризму не лише з функціонуванням власне Центральної Ради, але й з тими вихідними конституційними ідеями і положеннями, які знайшли свого закріплення у Конституції УНР [102, с. 52-59].

Ще одним ключовим питанням як для тогочасного, так і для сучасного конституційного процесу в Україні, яке знайшло своє відображення у першому розділі Конституції УНР, стало гарантування місцевого самоврядування. Причому, згідно з цією конституцією, інститут місцевого самоврядування та пов'язане з ним право на місцеве самоврядування, тлумачились не лише як один з конституційних інститутів, який дозволяє організувати публічну владу на місцевому рівні, але в значно більш широкому ключі, а саме – як одна з необхідних конституційних складових забезпечення принципу децентралізації.

Протягом останнього періоду державотворення, в ході якого було створено спеціальні дорадчі органи для підготовки змін до Конституції України (Конституційну Асамблею та Конституційну Комісію), також лунають пропозиції включити до тексту Конституції України принцип децентралізації як один з основних принципів державотворчості, а також організації взаємодії між державою і громадянським суспільством. На нашу думку, звернення до конституційного досвіду початку ХХ століття та порівняння його з конституційним процесом в Україні початку – середини 90-х років ХХ століття дозволяє стверджувати, що саме лише проголошення місцевого самоврядування ще не є запорукою та гарантією розвитку та практичного втілення начал децентралізації влади. Невипадково частина сучасних вітчизняних юристів вказувала на високий рівень концентрації та централізації влади в Україні, що не просто перетворювало місцеве самоврядування на суто декоративний конституційний інститут, але й позбавляло поняття «муніципальна влада» практичного сенсу.

У Основному Законі децентралізація згадується лише як підвалина територіального устрою, поряд з централізацією, але не як принцип організації та функціонування влади, відповідні зміни, напрацьовані в 2014 році, щодо децентралізації в Конституцію внесено не було. Згідно зі статтею 132 територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Про наміри конституціоналізувати децентралізацію влади свідчить згадка про впровадження нового адміністративно-територіального устрою України відповідно до змін до Конституції України щодо децентралізації влади в контексті утворення, реорганізації та ліквідації судів у Розділі XV «Перехідні положення» Основного Закону. Зауважимо, що під конституціоналізацією мається на увазі розширення кола об'єктів конституційно-правового регулювання, що відбувається шляхом конституційного оформлення нових сфер державно-політичного та суспільного буття; врегулювання на найвищому рівні найбільш значущих суспільних відносин [331, с. 90].

Таким чином, видається цілком слушною і доцільною пропозиція внесення до тексту Конституції України принципу децентралізації як одного з фундаментальних з погляду організації і функціонування публічної влади в Україні [407, с. 100]. Це дозволить не лише перейти до нової конституційної моделі розвитку публічної влади, але й створить надійну основу для удосконалення системи місцевого самоврядування, а також дозволить більш ефективно функціонувати

інститутам громадянського суспільства, яке наразі існує і розвивається саме на принципах децентралізації [87, с. 277-296].

Паралельно з цим, в конституційному процесі в Україні початку ХХ століття викристалізувався ще один важливий комплекс ідей, який наразі вважається визначальним для розвитку конституційного права. Йдеться про розробку та юридичне закріплення системи прав і свобод людини і громадянина. Фактично, цим питанням в Конституції УНР було посвячено другий розділ, який мав назву «Права громадян України». Вище вже було вказано на незаперечний вплив теорії природного права на конституційний процес цього періоду. Справді, серед вітчизняних юристів та політичних діячів ці ідеї набули не лише достатньо ґрунтовного опрацювання, але й втілилися у цілому ряді актів, як то: Начерки Конституції Республіки Георгія Андрузького, Основний закон «Самостійної України» Спілки народу українського тощо. Однак лише на початку ХХ століття, під впливом процесу «відродження природного права», про який писав В. Гессен [66, с. 6-8], ці ідеї почали перетворюватись на загальну концептуальну основу конституційних процесів та практики розробки тих чи інших проєктів конституційних актів (щодо останнього незаперечну цінність та інтерес становить проєкт конституції О. Ейхельмана).

В структурному плані другий розділ Конституції УНР можна розподілити на дві загальні групи статей, які, щоправда, є тісно пов'язаними між собою. По-перше – це статті, в яких регламентується інститут громадянства (порядок набуття та припинення громадянства, заборона подвійного громадянства, підстави та порядок позбавлення громадянства), а також прав та обов'язків, які пов'язані з його набуттям (статті 7–11). По-друге – це статті, в яких визначаються, закріплюються та гарантуються певні конкретні права і свободи людини і громадянина

(статті 12–21). При цьому, говорячи про другу групу статей, слід відзначити, що у них особлива увага надається таким двом типам прав людини і громадянина як: а) природні права, та б) політичні права. Перші з них формулюються з необхідним рівнем загальності завдяки конституційній формулі «громадяни УНР і ніхто інший», тоді як щодо других вживається поняття «громадяни УНР». Водночас, у тексті цього розділу Конституції УНР міститься низка важливих принципів, які сьогодні вважаються невід’ємними від практики функціонування та розвитку правової держави. Зокрема – це принцип невідчужуваності прав людини, принцип загальності прав людини та принцип рівності прав людини. Причому, щодо останнього в Конституції УНР було вказано на два аспекти цього принципу: а) рівність в правах людини не може визначатись фактом народження, віросповідання, національної приналежності, освіти, майнового стану тощо; б) рівність захисту прав людини, що трактувалась як рівна міра захищеності з боку держави як громадянських, так і політичних прав (стаття 12).

Важливість конституційної розробки системи прав людини і громадянина в аналізованому конституційному акті зумовлюється тим, що сучасна зміна загального доктринального розуміння сутності права (щодо адміністративного права про це писав В. Авер’янов [7, с. 86-87], щодо конституційного – на цьому наголошує О. Скрипнюк [309, с. 25-27]) переносить акценти з поняття «держава» на такі поняття як «людина» і «громадянське суспільство». Фактично протягом усієї історії конституційного процесу в Україні радянської доби можна було спостерігати прямо протилежну доктринальну орієнтацію у тлумаченні як права, так і такої сфери правового регулювання як конституційне регулювання (невипадково, що у ті часи замість поняття «конституційне право», як його аналог, застосовувалось поняття

«державне право») [407, с. 101]. Її суть П. Рабінович свого часу влучно описав поняттям «державоцентризму». Тобто на перше місце завжди висувались інтереси і права держави, тоді як права людини сприймалися як своєрідна юридична похідна від вираженої в законі волі держави, як специфічна, так би мовити, октройована державою юридична сутність. На відміну від цього, визнання незаперечної цінності прав людини, яке наразі спрямовує загальний вектор конституціоналізму та конституційного розвитку (як справедливо зазначає О. Пушкіна, поза праволюдним контекстом втрачають свій сенс такі основоположні для конституційного процесу поняття як «правова держава», «демократична держава», «соціальна держава» [263, с. 6-7]), засвідчує принципово інший підхід, який був втілений в Конституції УНР і який виявився набагато ближчим та актуальнішим для сьогодення, ніж численні радянські конституції.

Ще однією важливою і цікавою новелою, яка була запропонована у Конституції УНР і, на наше переконання, до сьогодні зберігає свою значущість та актуальність для конституційного процесу сучасної України, є розділ третій, який було присвячено визначенню системи органів державної влади УНР. Серед вітчизняних юристів на ролі конституційного принципу системності організації і функціонування державної влади наголошує В. Скрипнюк. На думку дослідниці, в ході сучасних трансформацій державної влади доволі часто поза межами конституційного процесу опиняється вимога системності, що поступово нівелює теоретичне і практичне значення такого поняття як «система державної влади», під якою розуміється «структурована сукупність конституційно врегульованих й унормованих зв'язків і відносин, які забезпечують цілеспрямовану й упорядковану взаємодію складових елементів цієї системи з метою реалізації основних функцій держави і

збереження її конституційних характеристик як демократичної, правової і соціальної» [303, с. 5]. З цього погляду, видається цілком доречним звернення до правотворчого конституційного досвіду часів УНР, коли в окремому розділі конституції було чітко визначено систему державної влади, її джерело та основні елементи (статті 22–26) [116, с. 107].

Не вдаючись до подальшого аналізу положень Конституції УНР, відзначимо, що цей період конституційного розвитку України характеризується і цілим рядом інших вельми цікавих і плідних для конституційного процесу напрацювань [407, с. 103]. У цьому контексті необхідно згадати насамперед проєкт Конституції (Основних державних законів) УНР О. Ейхельмана, у вступі до якого було чітко зазначено концептуальні основи конституційного процесу тієї доби: «Держава існує й функціонує для людей, що в ній живуть. Над ними має держава примусову й обов'язуючу їх владу з метою всебічного задоволення інтересів населення» [139, с. 152]. Сам цей проєкт був побудований за зразком найсучасніших на той час європейських конституцій, що дозволило О.Ейхельману визначити базові напрями конституційного процесу та його найважливіші цілі й засоби реалізації. Крім, низки ідей і принципів, які наразі вважаються необхідними умовами побудови демократичної, правової і соціальної держави, становлення і розвитку громадянського суспільства, О. Ейхельман висунув чимало конкретних пропозицій щодо конституційного регулювання форми державного правління та форми державно-територіального устрою (щодо останнього обґрунтовувалась доцільність запровадження на українських землях федеративної держави). При цьому особлива увага надавалась конституційним

гарантіям прав і свобод людини і громадянина, яким було присвячено окремий розділ, що включав у себе 52 параграфи (з 293 по 345).

О. Ейхельманом було запропоновано власну систему розподілу державної влади на п'ять гілок: установчу, законодавчу, урядово-виконавчу, судову та фінансово-контрольну. Окреслюючи систему державної влади в Україні, автор намагався реалізувати кілька істотно важливих завдань: визначити чіткі конституційні межі діяльності парламенту; механізм організації і функціонування виконавчої влади створити відповідно до суворої правомірності її діяльності на засадах судової відповідальності; забезпечити органам державного управління самостійність і незалежність від прямих партійних впливів, а також суб'єктивної позиції керівництва; підвищити авторитет виконавчої влади на усіх рівнях; втілити у суспільно-політичну практику незалежності суду і фінансового контролю від парламентської і виконавчої влади; контроль судової влади над конституційністю дій парламенту [351, с. 42].

Окремими значимими питанням конституційного процесу в проєкті Конституції О. Ейхельмана було питання прийняття та внесення змін до «Основних Державних Законів», повноваження з якого надавалося верховній або установчій владі. Відповідно до параграфів 12–13 проєкту Федерально-Державна Установча влада народу є найвищою (зверхньою) державною владою в УНР та належить народу. До здійснення установчої влади згідно з параграфом 14 проєкту допускався кожен громадянин, який незаплаваний судом, має повну дієздатність, досяг віку 25 років, має певну роботу і живе на власні засоби. Для прийняття постійної Конституції УНР О. Ейхельман передбачав спеціальну процедуру. З метою формування проєкту постійної Конституції передбачалося створення особливої установчої

палати, до складу якої мали бути залучені особи, обрані земсько-державною палатою федерального парламенту, земськими парламентами й населенням. За основу формування постійної Конституції УНР установча палата повинна була взяти тимчасову конституцію і включити до неї зміни і доповнення, які приймалися 2/3 голосів її членів. Право прийняти постійну Конституцію надавалося лише народові за умови, що за таке рішення проголосує 3/5 громадян, які належать до установчої влади, і що в половині земель за неї буде подана абсолютна більшість голосів [218, с. 56].

Внесення змін та доповнень чи скасування чинної Конституції проектом передбачалося наступний чином. По-перше право ініціювати зміни до Конституції поряд із законодавчою, виконавчою, судовою владою надавалося суб'єктам федерації (1/4 частині парламентів земель УНР) а також народу (2 мільйони громадян, які мають право участі у Федерально-Державній Установчій владі). По-друге, для ініціювання процедури внесення змін та доповнень до Конституції обидві Палати Парламенту повинні утворити Об'єднане Зібрання, яке кваліфікованою більшістю розпочинає процедуру та у визначеному порядку утворює Комісію для формулювання пропозицій. По-третє, розроблені зміни та доповнення до Конституції виносяться на всенародний референдум за умови їх попереднього схвалення Об'єднаним Зібранням кваліфікованою більшістю голосів [139, с. 208].

Таким чином, в ході сучасного конституційного процесу в Україні, а також об'єктивної потреби у модернізації Конституції України, видається вельми корисним та виправданим звернення до джерел та витоків українського конституціоналізму початку ХХ століття як з погляду тих конституційних ідей, що тоді висувались, так і в контексті удосконалення та запровадження конкретних моделей

функціонування і розвитку окремих інститутів конституційного права [407, с. 103].

2.2. Конституційні акти в Україні радянського періоду

Початок становлення та розвитку в Україні радянського конституційного (державного) права пов'язаний із падінням Директорії УНР та встановленням на українських землях радянської влади. Першим актом, що ознаменував період радянського державотворення, стала Конституція Української РСР 1919 року. Цілком очевидно, що ретроспективний аналіз конституційного процесу на території України у ХХ столітті неможливий без дослідження особливостей конституційних актів радянського періоду, оскільки конституційне будівництво в незалежній Україні базувалося, в тому числі на, основі напрацювань радянської доктрини державного (конституційного) права, а до прийняття Конституції України 1996 року з моменту проголошення незалежності діяла Конституція УРСР 1978 року із змінами та доповненнями. Водночас, визначаючи актуальність такого ретроспективного розгляду, варто вказати на певні особливості державного (конституційного) будівництва в Українській РСР, які є визначальними для сприйняття категорій конституційного процесу та конституціоналізму в указаному періоді.

По-перше, конституційний процес радянської доби варто розглядати як відхід від української конституційної традиції початку ХХ століття, яка була сформована на основі класичних ідей європейського конституціоналізму. Зміни вектора конституційного

будівництва у радянський період можливо пояснити через сприйняття суті права радянською владою. Як слушно зазначає М. Савчин, радянський період скоріше можна розглядати як відхід від української конституційної традиції. Таку позицію дослідник обґрунтовує через суть визнаної державою концепції права – радянська концепція права була етатистською і вона за своєю природою не відповідала провідній ідеї будь-якої конституції – обмеження владного свавілля через механізми поділу влади, судового контролю над правовими актами органів публічної влади і реального забезпечення гарантій прав людини й основоположних свобод. Радянська правова доктрина, заснована на розгляді права як ідеологічного інструменту, не визнавала самодостатності і цінності української конституційної традиції [283, с. 99].

Відхід від закладеної у період національно-визвольних змагань 1917–1921 років конституційної традиції був також зумовлений і сприйняттям сутності та призначенням конституційних актів радянського періоду. Враховуючи те, що усі чотири Конституції Радянської України були політичними документами, які спершу розроблялися у ідеологічних відділах ЦК КПРС, а також статус квазі-держави, якою була Україна, ці конституційні акти з великим застереженням можна віднести до групи основних законів держави [116, с. 174]. Водночас щодо суті конституцій цього періоду існують і більш категоричні висловлювання. Зокрема, згадувана нами дослідниця М. Савчин вважає, що радянські конституції не мали нічого спільного із конституційною практикою, оскільки вони легітимували тоталітарний режим правління. Так, ще згідно з конституцією маріонеткової УСРР 1919 року встановлювалася «диктатура працюючих, пролетаріату та найбіднішого селянства». Пізніші

конституції посилювали ці тенденції. Згідно із цією тоталітарною державною моделлю обґрунтовувалася ідея тотального державного втручання у життя громадянського суспільства, своєрідної конституційної інженерії, спрямованої на забезпечення переваги інтересу панівної еліти (партійної номенклатури, апарату та їх громадських організацій-сателітів) поряд із відсутністю демократичних процедур прийняття управлінських рішень [283, с. 99-100]. Започаткований Конституцією УСРР 1919 року конституційний процес ґрунтувався на марксистсько-ленінському вченні про соціалістичну революцію та диктатуру пролетаріату, тому Конституція 1919 року була радше політичним, ніж правовим документом та проголошувала Республіку Рад класовою організацією.

По-друге, конституційні акти Радянської України були створені та функціонували в умовах «особливого» конституціоналізму. Як зазначає А. Крусян, конституція як особливий політико-правовий акт нормативно «оформляє» юридичні принципи пізнання сутності конституціоналізму, зводячи їх у конституційний «найвищий» ранг [155, с. 98]. До спеціальних (юридичних) принципів (характеристик) конституціоналізму, які дають змогу розкрити сутність останнього як правового феномена, А. Крусян зараховує: причини необхідності науково-практичної парадигми конституціоналізму для розвитку організованого суспільства; джерела, суб'єкти публічної влади та її конструкцію як влади, здатної до самообмеження; співвідношення влади права і публічної влади; межі публічної (державної і публічно-самоврядної) влади; становище особи у суспільстві і державі. Саме з таких позицій автор зауважує про те, що марксистсько-ленінський підхід до розуміння конституціоналізму є неприйнятним для теорії і практики сучасного конституціоналізму, тому що відповідно до цього

підходу конституція за своєю сутністю розглядається як інструмент політичного верховенства з боку економічно пануючого класу (підхід К. Маркса і Ф. Енгельса) і як віддзеркалення «співвідношення сил у класовій боротьбі» (ленінсько-лассалівський підхід), що суперечить основним принципам лібералізму, які становлять ідеологічну основу конституціоналізму [155, с. 98]. При цьому, А. Крусян погоджується із думкою Т. Хабрієвої та В. Чиркіна про те, що не можна стверджувати абсолютну невірність марксистсько-ленінської концепції («позиції соціалістів») стосовно розуміння конституціоналізму, оскільки вона може бути застосованою до аналізу низки конституцій, які закріплювали перехід влади від одних соціальних сил до інших (наприклад, конституції, прийняті після російської революції 1917 р. – Конституції СРСР, Конституція КНР 1954 р. тощо) [366, с. 42].

Перший конституційний акт радянського періоду – Конституцію Української РСР 1919 року – було прийнято на засідання III Всеукраїнського з'їзду Рад 10 березня 1919 року. Проект цього документу було розроблено на основі Конституції РСФСР Центральним Виконавчим Комітетом і Радою Народних Комісарів України та попередньо схвалено ЦК Компартії України. Зважаючи на тогочасні обставини розгляду та прийняття Конституції УРСР 1919 року, досить цікавою є інформація про дискусії поміж представниками трьох найбільших фракцій З'їзду (більшовиків, боротьбистів та лівих есерів) стосовно змісту документу, які свідчать про ще можливий на той час політичний плюралізм. Зокрема менш чисельними фракціями лівих есерів та боротьбистів висувалися пропозиції, які б змінювали характер Конституції в напрямку більшої демократизації, а саме: пропонувалося змінити норми про диктатуру пролетаріату; скасувати обмеження виборчого права для осіб, що використовують найману працю;

передбачити у Конституції гарантії захисту національної культури за умов політичних перетворень. Однак, майже усі висловлені зауваження та пропозиції до тексту Конституції 1919 року були відхилені найбільш чисельною на З'їзді фракцією більшовиків [116, с. 172-173].

Структура Конституції Української РСР 1919 року була зумовлена політичним характером такого документу та передбачала три розділи. Перший розділ «Основі постанови» містив положення про організацію УСРР як диктатури пролетаріату, визначав завдання такої диктатури та повноваження республіки. У пункті 4 цього розділу був зафіксований намір УСРР увійти до складу єдиної Соціалістичної Радянської Республіки та намір здійснювати співробітництво в області комуністичного будівництва у міжнародному масштабі [116, с. 176]. Варто зазначити, що ідеї стосовно «світової революції» та «земшарної республіки», які знайшли своє відображення як у програмних документах комуністичної партії, так і у конституційних актах радянського періоду, окремими дослідниками трактуються як «перші неясні риси» глобального конституціоналізму [162]. Другий розділ Конституції 1919 року «Конституція радянської влади» містив положення про організацію центральної та місцевої влади, структуру та повноваження відповідних органів, а третій розділ Конституції «Декларація прав і обов'язків працюючого і експлуатуемого народу України» передбачав мінімальний обсяг прав та обов'язків пролетаріату і біднішого селянства. Після прийняття Договору про утворення СРСР 30 грудня 1922 р. до Конституції УСРР було внесено зміни і доповнення з метою приведення її у відповідність до цього Договору.

Нова Конституція СРСР 1924 року поклала початок формуванню уніфікованої системи джерел державного (конституційного) права

СРСР та союзних республік. Пізніше, після згорання НЕПу та ліквідації залишків проліберального режиму, була прийнята Конституція УРСР, затверджена XI Всеукраїнським з'їздом Рад 15 травня 1929 р. З її прийняттям пов'язують утвердження в колишньому СРСР тоталітарного політичного режиму. Про антинародну сутність цього режиму свідчить і Голодомор в Україні 1932–1933 рр. та початок масових політичних репресій. У преамбулі до Конституції 1929 року було передбачено, що цей документ побудований на принципах диктатури пролетаріату, передбачених Конституцією 1919 року та визначає основні завдання та форми організації диктатури пролетаріату. У тексті поділу I «Засади» Конституції УСРР 1929 року передбачалися положення про утворення УСРР разом із іншими соціалістичними республіками Союзу радянських соціалістичних республік та про входження Української СРР до складу Союзу у статусі суверенної договірної держави [116, с. 192-195]. Окрім цього, нормами першого розділу Конституції було закріплено входження Автономної молдавської соціалістичної республіки до складу УСРР. Потреба удосконалення попереднього конституційного акта та прийняття Конституції 1929 року також була обумовлена тим, що за десятирічний період дії Конституції УСРР 1919 року було прийнято низку актів у сфері державного будівництва, до яких необхідно було адаптувати Основний Закон, зокрема: «Положення про виборчі права громадян та порядок проведення виборів» від 10 вересня 1924 року, «Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів» та «Положення про Раду Народних Комісарів УСРР» від 12 жовтня 1924 року та інші [134, с. 253].

Формування радянської державно-правової доктрини було завершено з прийняттям Конституції СРСР 1936 року, а в 1937 року положення «сталінської конституції» були відтворені в конституціях радянських союзних республік, включаючи Українську РСР. Відтоді радянське державне (конституційне) право набуло ознак державно-партійної доктрини, що ґрунтувалась на марксистсько-ленінській теорії. Феноменом Конституції УРСР 1937 року стало те, що, досконала за своїм змістом і формою, вона була позбавлена сутності конституціоналізму і спрямована на захист тоталітарного режиму [309, с. 21].

Сталінська конституція 1936 року за формальними критеріями вважалася найдемократичнішою конституцією, оскільки містила широкий «каталог» прав і свобод людини. Однак за змістом така модель передбачала усупільнення власності та заперечення гарантій приватної власності, ідеологічний, політичний та економічний монізм у суспільстві. Закріплення монополії політичної партії привело до підміни партійним апаратом державних структур, нівелювання ролі органів держави у політичному житті, до створення тіньових процедур прийняття політичних і правових рішень. Ефективність державних інститутів цілком залежала від репресивного апарату, політичної поліції, діяльність судових установ була підмінена позасудовими інститутами розправи («трійки», особливі наради, які формувалися не лише з числа суддів і прокурорів, а також партійних працівників і працівників НКВД) та системними порушеннями вимог належної правової процедури [283, с. 100-101].

На відміну від попередніх конституційних актів радянського періоду, Конституція УРСР 1937 року з формальної точки зору містила цілу низку прогресивних положень, які за умов реального

конституціоналізму в державі могли б свідчити про ефективну конституційну модернізацію. По-перше, було запроваджено основи парламентаризму, оскільки Розділом III Конституції визначено структуру, повноваження та порядок організації діяльності Верховної Ради УРСР як найвищого органу державної влади та єдиного законодавчого органу УРСР. Статтею 34 Конституції було передбачено основи депутатського імунітету, зокрема депутат Верховної Ради Української РСР не міг бути притягнений до судової відповідальності або арештований без згоди Верховної Ради Української РСР, а в період між сесіями Верховної Ради Української РСР без згоди Президії Верховної Ради Української РСР [141]. По-друге, у положеннях Конституції 1937 року було визначено загальні засади організації та повноваження місцевої влади, а саме рад різних рівнів як найвищих органів державної влади на місцях та їх виконавчих комітетів. При цьому, важливо вказати, що саме така територіальна організація місцевої влади стала основою для формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні. Відповідно до статей 72, 76 Конституції УРСР 1937 року місцевими органами державної влади було визначено Ради депутатів трудящих в областях, округах, районах, містах, селищах, станицях і селах УРСР, які по суті були представницьким органом у певній адміністративно-територіальній одиниці. Виконавчими та розпорядчими органами відповідних Рад були обрані ними виконавчі комітети в складі: голови, його заступників, секретаря та членів.

По-третє, у Розділі XI «Виборча система» Конституції УРСР 1937 року було кардинально змінено норми попередніх Конституцій стосовно виборчого права. Так, відповідно до статей 20, 21 Конституції 1919 року та статей 66, 67 Конституції 1929 року активне та пасивне

виборче право надавалося для громадян УСРР, які досягли 18 річного віку та належали до робітничого класу, селянства, військовослужбовців. При цьому в обох Конституціях містився майже ідентичних перелік категорії осіб, які позбавлялися виборчого права, зокрема: а) особи, що вживають найманої праці з метою одержання зиску; б) особи, що живуть з нетрудового прибутку, а саме: відсотків з капіталу, прибутку з підприємств, надходжень з майна і т. ін.; в) приватні крамарі, торговельні і комерційні посередники; г) духівництво, служники релігійних культів всіх вірувань і сект, якщо це заняття є їхньою професією, та чепці; г) службовці і агенти колишньої поліції, окремого корпусу жандарів і охоронних відділків, члени царювавшого в Росії дому, особи, що керували діяльністю поліції, жандармерії і карних органів; д) особи, що їх визнано встановленим порядком за душевнохворих; е) позбавлені прав судом на реченець, визначений судовим вироком [140]. У положеннях Конституції УСРР 1937 року було зафіксовано усі сучасні принципи виборчого права, зокрема статтею 133 передбачено, що вибори депутатів до всіх Рад депутатів трудящих провадяться виборцями на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні, у наступних нормах Основного Закону вказані принципи виборчого права були розтлумачені. Також у статтях 141, 142 Конституції 1937 року містилися положення стосовно пасивного виборчого права, зокрема право виставлення кандидатів забезпечувалося за громадськими організаціями й товариствами трудящих; комуністичними партійними організаціями, професійними спілками, кооперативами, організаціями молоді, культурними товариствами. При цьому, статтею 142 Основного Закону передбачався механізм відповідальності депутата: кожний депутат зобов'язаний

звітувати перед виборцями в своїй роботі і в роботі Ради депутатів трудящих і може бути в усякий час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку [141].

Останнім конституційним актом радянського періоду стала Конституція Української РСР 1978 року, яка стала результатом розвитку радянського конституційного законодавства у післясталінський період. Процес розробки змін до Основного Закону СРСР та відповідно до конституцій республік Союзу було розпочато у 1962 році із створення конституційної комісії, яка була покликана розробити проєкт Основного Закону у рамках доктрини «загальнонародної держави» в контексті ідеології «переходу до комуністичного суспільства». За результатами дворічної роботи конституційної комісії було внесено низку пропозицій до Основного Закону СРСР, які були спрямовані на демократизацію державного ладу. Зокрема, напрацьований проєкт Конституції головним напрямком розвитку політичної системи СРСР визначав розгортання демократії, а реальним центром влади – Верховну Раду СРСР. Більш широкими повноваженнями для впливу на державне і культурне життя наділялись виконавчі комітети, постійні комісії Рад. Новаційно виглядали положення про обов'язкову ротацію кадрів керівних партійних і радянських працівників після перебування на відповідних посадах протягом трьох термінів підряд. У проєкті називались нові громадсько-політичні інститути та інструменти впливу: система народного контролю, звітність державних діячів перед населенням, всенародне обговорення найважливіших законопроєктів, галузеві наради трудящих та ін. Передбачалась ротація депутатського корпусу, регламентація діяльності сесій. Проєкт надавав союзним республікам право налагоджувати не лише економічні і культурні, а й дипломатичні

стосунки з зарубіжними країнами, мати республіканські військові формування. У нову Конституцію мали ввійти статті про особисту власність громадян і особисте підсобне господарство колгоспників, про дрібне приватне господарство. Проте консервативні тенденції взяли верх. У проєкті домінуючим залишалось положення про керівну і спрямовуючу роль КПРС і зростання її ролі в ході будівництва комунізму; про марксизм-ленінізм як ідеологічну основу суспільного і державного ладу СРСР та ін. [343, с. 57].

Процес розробки проєкту нової Конституції СРСР тривав до 1977 року, у травні цього року Президією Верховної Ради СРСР було прийнято указ «Про проєкт Конституції СРСР», на підставі якого проєкт виносився на обговорення громадськості протягом п'яти місяців. 7 жовтня 1977 року Верховна Рада СРСР прийняла Декларацію про прийняття і оголошення Конституції СРСР. Текст четвертої й останньої з Конституцій УРСР, що була прийнята 20 квітня 1978 р. позачерговою 7-ю сесією Верховної Ради УРСР 9-го скликання, розробила комісія на чолі з Першим секретарем ЦК КПУ В. Щербицьким. Конституція республіки укладалася відповідно до Конституції СРСР 1977 року, і мало чим відрізнялася від останньої [343, с. 58]. Структурно Конституція УРСР 1978 р. складалася з преамбули та основної частини – десяти розділів, які об'єднували 19 глав, що містили 171 статтю. У преамбулі конституції вказувалося на наступність конституційного розвитку України, ідеї й принципи якого були закріплені в конституціях 1919, 1929 та 1937 років. У основній частині документа визначалися основи суспільного ладу й політики УРСР, конституційний статус громадян, національно-державний та адміністративно-територіальний устрій, конституційний

статус рад народних депутатів, вищих та місцевих органів державної влади і управління, органів правосуддя тощо.

Необхідно зазначити, що особливістю як Конституції УРСР 1978 року, так і Конституції СРСР 1977 року була детальна фіксація прав та свобод відповідно до міжнародних стандартів у сфері прав людини. Як відомо, з підписанням Заключного Гельсінського Акта 1975 року Радянський Союз взяв на себе міжнародні зобов'язання по втіленню у життя положень Загальної декларації прав людини 1948 року, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Міжнародного пакту про соціальні, економічні та культурні права 1966 року. У цій ситуації цілком слушною є думка, про те, що попри декларативний характер прав відображених у Конституції 1978 року, навіть їх формальне закріплення на конституційному рівні з урахуванням міжнародно-правових зобов'язань СРСР створювало передумови для формування дисидентського руху та боротьби непокірних інтелектуалів за права людини, які порушувалися масово в Радянському Союзі [283, с. 103]. Як зазначає М. Савчин, роль дисидентського і правозахисного руху є однією із важливих складових у відродженні українського конституціоналізму та української конституційної традиції загалом. Дисиденти і правозахисники на той час були, по суті, єдиними носіями ідеї захисту прав людини від свавільного втручання з боку держави, що відіграло важливу роль у період так званої «перестройки». Рамки академічної свободи були надто обмежені, які б дозволяли робити виважені дослідження над проблемами конституціоналізму, які засуджувалися як буржуазна теорія [283, с. 103].

Серед переліку прав та свобод, закріпленого в Конституції 1978 року, варто відзначити нові в радянській конституційній практиці норми статей 46, 47, які хоч і формально, однак містили ознаки руху до

класичних ідей конституціоналізму в питанні обмеження влади та участі особи в управлінні державою. Так, відповідно до статті 46 Конституції УРСР 1978 року громадянам Української РСР гарантувалося право брати участь в управлінні державними і громадськими справами, в обговоренні і прийнятті законів та рішень загальнодержавного й місцевого значення. Це право забезпечувалося можливістю обирати і бути обраними до Рад народних депутатів та інших виборних державних органів, брати участь у всенародних обговореннях і голосуваннях, у народному контролі, у роботі державних органів, громадських організацій та органів громадської самодіяльності, у зборах трудових колективів і за місцем проживання. Статтею 47 Основного Закону 1978 року громадянам надавалося право вносити пропозиції державним органам та організаціям про поліпшення їх діяльності та критикувати недоліки в роботі, при цьому відповідно до норм вказаної статті Конституції службові особи зобов'язані у встановлені строки розглядати такі пропозиції і критику, давати відповіді та вживати необхідних заходів.

Окрім фіксації конституційно-правового статусу особи в рамках Конституції УРСР 1978 року було вперше комплексно врегульовано статус народного депутата Рад усіх рівнів у Главі 11 Розділу IV Основного Закону. Так відповідно до статті 93 на час сесії Ради, а також для здійснення депутатських повноважень в інших випадках, передбачених законом, депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків із збереженням середнього заробітку за місцем постійної роботи [142]. В тексті Глави 11 Конституції 1978 року було залишено передбачені Конституцією 1937 року норми про недоторканість депутата, його підзвітність виборцям та можливість його дострокового відкликання за рішенням більшості виборців.

Водночас статтею 94 Конституції 1978 року було передбачено механізми запиту та звернення народного депутата як інструменти ефективної депутатської діяльності.

Процес внесення змін та доповнень до Конституції Української РСР 1978 року протягом існування УРСР розпочався у 1989 році. Перший закон «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 27 жовтня 1989 року [238] демократизував виборчу систему, забезпечуючи перехід до реальної, а не тільки проголошеної, альтернативності висування кандидатів у депутати. Конституція УРСР (в редакції 1989 року) чіткіше визначала компетенцію ВР УРСР, розширювала повноваження її Голови (набував рангу найвищої посадової особи республіки і представляв УРСР у країні та в міжнародних відносинах); передбачала функціонування в республіці Комітету конституційного нагляду УРСР (обирався ВР УРСР строком на 10 років); змінювала порядок обрання народних суддів районних народних судів (обирали Обласні Ради народних депутатів). Судді усіх судів обиралися строком на 10 років [343, с. 60]. Наступні зміни до Основного Закону 1978 року були внесені відповідним Законом 24 жовтня 1990 року [239] та передбачали скасування норми статті 6 про керівну роль комуністичної партії, принципу демократичного централізму, передбачено статтею 3. Вказаними змінами до Основного Закону 1978 року було модифіковано загальні засади організації держави у статті 3, зокрема з урахуванням змін такі засади мали ґрунтуватися на засадах виборності всіх органів державної влади, підзвітності їх народові, відповідальності кожної державної та посадової особи за доручену справу, обов'язковості рішень вищих органів для нижчих відповідно до їх компетенції.

Подальші зміни та доповнення до Конституції Української РСР до проголошення незалежності України передбачали: зміну структури виконавчої влади (Закон від 21 травня 1991 року); створення Кримської Автономної Республіки та конституційну фіксацію такого статусу (Закон від 19 липня 1991 року); заснування поста Президента Української РСР (Закон від 5 липня 1991 року).

Загалом комплексний розгляд конституційних актів в Україні радянського періоду дає можливість визначити певні спільні риси, що визначають особливості їх прийняття та змісту. По-перше, процедура розробки та зміст таких конституційних актів відповідала тенденції до інтеграції правових норм та принципів на території СРСР як союзної держави, що передбачала перевагу загальносоюзних конституційних актів над відповідними актами республіки. Як вже нами відзначалося, Конституція 1919 року була розроблена на основі Конституції РСФР, а Конституції Української РСР 1929, 1937, 1978 років приймалися одразу після схвалення відповідних Конституцій СРСР та повністю відповідали змісту таких актів. Положення Конституцій Української РСР, які приймалися після утворення СРСР у 1924 році, містили формальні норми про суверенітет Української республіки та право вільного виходу із Союзу (стаття 3 Конституції 1929 року, статті 13, 14 Конституції 1937 року, статті 68, 69, 74 Конституції 1978 року), однак протягом всього часу існування СРСР у радянських конституційних актах були відсутні положення щодо можливої процедури виходу республіки із складу СРСР, що додатково підтверджує квазі-державний статус Української РСР у складі Союзу. Висновок про перевагу загальносоюзних конституційних актів та інтеграцію Конституцій УРСР до державного (конституційного) права союзу підтверджують присутні в Конституціях 1929, 1937, 1978 років норми про

обов'язковість законів СРСР та території УРСР, автоматичне громадянство Союзу усіх громадян УРСР, виключну компетенцію органів влади СРСР відповідно до конституційних актів Союзу.

По-друге, особливістю конституційного процесу в Україні радянського періоду є відповідна послідовність та наступність конституційного розвитку. Такий факт є очевидним із проведеного аналізу змісту положень чотирьох Конституцій Радянської України щодо організації державної влади, правового статус громадянина, адміністративно-територіального устрою. Вказана особливість конституційного процесу була зафіксована у преамбулі до Конституції Української РСР 1978 року, в якій було зазначено, що Народ УРСР приймає та проголошує цю Конституцію «зберігаючи наступність конституційного розвитку нашої країни, ідей і принципів Конституції Української РСР 1919 року, Конституції Української РСР 1929 і Конституції Української РСР 1937 року» [116, с. 237]. Водночас така особливість конституційного процесу радянського періоду, на наш погляд, дозволила проводити поступову еволюцію та удосконалення конституційних положень.

По-третє, запроваджена радянськими конституційними актами система центральних та місцевих органів влади формально містила ідеї народного представництва, які певною мірою отримали своє відображення в конституційному процесі незалежної України. Як зазначає І. Словська, окремі властивості представницьких органів радянського періоду, навіть формально закріплені, стали після проголошення незалежної української держави справжнім надбанням вітчизняного конституціоналізму [319, с. 44-45]. До таких властивостей автор цілком слушно зараховує представницький характер органів

влади, відповідальність їх перед народом, виключну законодавчу функцію верховного представницького органу.

2.3. Конституційний процес початку – середини 90-х років ХХ століття

Сучасний стан розвитку конституційного права України та основ конституційного законодавства, необхідність звернення і дослідження якого істотно актуалізується у контексті розробки пропозицій щодо конституційного реформування, знаходиться в тісному зв'язку з тими процесами, які ознаменували собою перші кроки на шляху становлення конституціоналізму в Україні на початку 90-х років минулого століття. Саме тоді, за словами В. Ковальчука, було закладено основу конституційності та легітимності державної влади в Україні, визначено головні орієнтири державотворення і правотворення [125, с. 36]. Справді, історія вітчизняного конституціоналізму доби незалежної України не може відраховуватись лише з 1996 року, коли було прийнято Конституцію України, що зі змінами і доповненнями, внесеними законами України № 2222-IV від 08.12.2004 р., № 2952-VI від 01.02.2011 р., № 586-VII від 19.09.2013 р., № 742-VII від 21.02.2014 р., № 1401-VIII від 02.06.2016 р., № 2680-VIII від 07.02.2019 р., № 27-IX від 03.09.2019 р. діє дотепер. Насправді, цей процес розпочався разом із проголошенням незалежності, а також з початковою роботою провідних українських юристів на проєкті Конституції України. З огляду на це науковий аналіз джерел вітчизняного конституціоналізму видається значимим у теоретичному і

практичному аспектах завданням сучасної науки конституційного права.

Утім, актуальність звернення до початкових етапів становлення конституціоналізму в Україні кінця ХХ століття (зараз ми свідомо не беремо до розгляду ті конституційні проекти, які розроблялись у ХІХ і на початку ХХ століть і без яких, за словами О. Скрипнюка, неможливо побудувати цілісну картину конституційної історії України [308, с. 13]) зумовлюється й іншими причинами, з-поміж яких назвемо лише найголовніші. По-перше, зазначений період характеризується збагаченням конституційного права України новими інститутами й іншими складовими елементами. Зокрема про це пише В. Федоренко, який відзначає певний паралелізм у розвитку нових теоретико-методологічних підходів до вивчення системи конституційного права та аналізу конституційного процесу у вітчизняній юридичній науці, та практичною появою нових форм державно-правових відносин та нових методів реалізації публічної влади у взаємодії держави і громадянського суспільства [357, с. 66-67]. У цьому контексті стає очевидним, що побудова цілісної теоретично-правової моделі розвитку вітчизняного конституціоналізму неможливе поза звернення до тих етапів, коли, власне, й відбувалось поступове утвердження тих фундаментальних ідей і принципів, які були потім інституціоналізовані та юридично закріплені у Конституції України 1996 року. З цього погляду звернення до окресленої нами проблематики має незаперечну теоретико-методологічну актуальність і становить важливий та актуальний напрям у сучасних конституційно-правових дослідженнях [406, с. 18].

По-друге, з огляду на ті складнощі, які нині спостерігаються в конституційному розвитку України суттєво актуалізується потреба у

науковому зверненні до тих ідей, які свого часу визначили загальний вектор конституційного процесу в Україні. Тобто наразі актуальним і значимим завданням є чітке з'ясування того, наскільки у конституційному процесі щонайменше останніх п'ятнадцяти років було втілено чи реалізовано ті цілі і принципи, які на початку 90-х років минулого століття видавались як науковцям-юристам, так і державним діячам своєрідними «аксіомами конституціоналізму». У цьому сенсі не можна не навести думку Ю. Барабаша, який пише: «українські науковці активно кинулись створювати ефемерні механізми забезпечення стабільності конституційного ладу, не розібравшись до кінця, чи виник насправді цей самий лад як система відносин, заснованих на демократичних засадах, поваги до людської гідності та забезпечення автономії особистості» [27, с. 8]. З огляду на це, насправді, вельми актуальним і для науки конституційного права і для всієї цієї галузі є визначення того, наскільки та якою мірою протягом 20-річного державного будівництва було реалізовано вихідні чи, так би мовити, «парадигмально-правові» ідеї перших конституційних актів та перших проектів конституції незалежної України. Тому і в цьому аспекті актуальність звернення до визначеної нами теми видається цілком очевидною.

Нарешті, по-третє, варто вказати й на причини практичної актуальності звернення до цієї проблематики. Справа у тому, що наразі у науковому середовищі конституціоналістів, а також всіх тих, хто тією чи іншою мірою залучений до процесів розробки пропозицій та змін до Основного Закону України, набули особливої гостроти суперечки щодо подальших напрямів та форм розвитку конституційного процесу в Україні. Причому доволі часто лунає думка про те що Україні варто не стільки винаходити нові конституційні механізми або запроваджувати

нові конституційні інститути, скільки повернутись до тих вихідних ідей і принципів демократичної, правової і соціальної державності, реального народовладдя, незаперечної поваги і всебічного забезпечення з боку держави прав і свобод людини і громадянина, сприяння розвитку громадянського суспільства, про які йшлося під час роботи над проєктами Конституції України у першій половині 90-х років ХХ століття.

Більше того, головною причиною актуальності звернення до конституційних проєктів середини 90-х є те, що головні проблеми конституційного процесу та конституційного розвитку, які були артикульовані у той період, так досі не набули ані свого теоретичного вирішення, ані свого практичного розв'язання. У цьому сенсі аналіз конституційних проєктів доби незалежної України є актуальним і важливим, оскільки він становить, з одного боку – органічну частину сучасного конституційного розвитку, а з іншого – він є тією необхідною основою, яка дозволяє максимально коректно та обґрунтовано визначити найбільш перспективні моделі подальшого конституційного процесу в Україні [403, с. 137]. По-друге, не можна не звертати увагу на той факт, що конституційний процес ніколи не є певною автономною сукупністю подій, що відбуваються у юридичному середовищі. Навпаки – це частина більш загального процесу суспільного розвитку, яка має свої закономірності та детермінанти. Свого часу на цей аспект вказував вже згадуваний вище видатний український конституціоналіст Л. Юзьков, коли попереджав про небезпеки розриву між «юридичною» і «фактичною» конституціями [396]. Тому прогнозування або цілеспрямований вплив на розвиток конституційного процесу в Україні має враховувати цілий комплекс об'єктивно існуючих суспільних відносин. Значною мірою ці суспільні

відносини, інтереси і потреби в Україні є подібними до тих, що були всередині 90-х років, адже так само як і тоді перед сучасною Україною стоять завдання щодо гарантування прав людини (за ці роки в країні так і не було створення надійно та ефективно діючої системи захисту прав людини), втілення принципу реальності прав людини (на думку когорти провідних сучасних юристів, саме неувага до цього принципу стала причиною того, що багато з поставлених на початку 90-х років ХХ століття державотворчих цілей в Україні так і не були реалізовані [211, с. 47-53]), забезпечення верховенства права, законності, пріоритетного значення соціальної діяльності держави тощо. З цього погляду, вивчення процесів взаємної детермінації між динамікою суспільних відносин та конституційним процесом становить одну з ключових умов науково обґрунтованої діяльності щодо удосконалення системи конституційного права в Україні та забезпечення сталого конституційного розвитку.

Таким чином, ставлячи за мету нашої роботи дослідження конституційних актів початку 90-х років ХХ століття та їх ролі в процесі формування основ державного ладу України, слід вирішити такі конкретні завдання: а) охарактеризувати загальні правові ідеї, які було покладено вітчизняними юристами в ході визначення основ державного ладу України; б) розкрити роль окремих конституційних принципів, які повинні були закласти стабільну основу для подальшого стабільного конституційного розвитку України; в) виявити головні питання, які мали дискусійний характер та вплинули на процес прийняття Конституції України 1996 року, а також визначили головні проблеми щодо її практичної реалізації [406, с. 18].

Не викликає жодного сумніву, що першим документом конституційного характеру, який ще до офіційного проголошення

незалежності у 1991 році визначив найважливіші параметри майбутньої Української держави та характерного для неї шляху суспільного і державного розвитку, стала Декларація про державний суверенітет України, ухвалена Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року. З цього приводу варто навести слова Л. Юзькова, який писав: «Декларація піднесла державницький дух української нації, вселила віру в її відродження на ґрунті повного здійснення свого невід’ємного права на самовизначення. Вона стала провісником Акту проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року, підтвердженого всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 року» [393, с. 9]. Таким чином Декларація не лише проголосила державний суверенітет України, але й визначила фундаментальні засади процесу державного будівництва, а також демократичні основи державного ладу.

Як зазначають В. Цоклан та В. Федоренко, «ця Декларація започаткувала розбудову нової системи джерел конституційного права незалежної України... Декларація про державний суверенітет України залишається унікальним джерелом конституційного права України: за сутністю і за змістом це джерело визначило основи державного ладу нашої держави; за юридичною силою – це конституційний акт вищої юридичної сили; за формою – це специфічне джерело конституційного права» [371, с. 53]. За словами О. Скрипнюка, саме Декларація визначила основи державного ладу, який був утверджений в Україні після прийняття Акта проголошення незалежності України [309, с. 22]. Приблизно таку ж оцінку Декларації з погляду визначення фундаментальних та стратегічних конституційно-правових шляхів розвитку України знаходимо у А. Корнєєва [149, с. 25]. Так само варто навести думку В. Шаповала, який пише, що саме Декларація про державний суверенітет та Акт проголошення незалежності України

визначили вихідні і одночасно головні напрями правового і державного розвитку, спрямовуючи тим самим весь конституційний процес в Україні [380, с. 25].

Звісно, ці документи не вирішували і не могли вирішити всі питання правового регулювання основ державного ладу, якщо державний лад тлумачити як «нормативно впорядковану (унормовану) систему суспільних відносин, гарантованих Конституцією та законами з організації і діяльності держави та її основних інституцій, детермінованих синтезом історичних умов, закономірностей, традицій, новацій і тенденцій сучасного демократичного розвитку» [184, с. 57]. Утім, він і не мав такої мети. Водночас, саме в процесі прийняття Декларації було максимально чітко усвідомлено (як юристами, так і науковцями та суспільно-політичними діячами) потребу не просто у формальному написанні тексту конституції, але й у ретельній розробці (насамперед науково-теоретичній) тих базисних ідей, принципів та інститутів, які у майбутньому повинні були утворити основу державного ладу України та закласти конституційно-правовий фундамент для всього її подальшого розвитку.

Досліджуючи базові конституційні ідеї і принципи, які було сформульовано у Декларації слід вказати, що вже у цьому конституційному акті було визначено загальну демократичну орієнтацію розвитку як Української держави, так і суспільства. При цьому було закріплено ті конституційно-правові інститути, які наразі вважаються невід'ємними елементами побудови демократичної і правової держави. Серед них слід назвати насамперед проголошення народу України єдиним джерелом державної влади. Фактично йшлося про юридичне закріплення принципу народного суверенітету, який у сучасній науці конституційного права часто окреслюється як «основа»

або «фундамент» демократії і демократичної державності. Зокрема, як доводять А. Саїдов та Т. Хабрієва, народний суверенітет – це «повновладдя народу, тобто наявність у громадян соціально-економічних та політичних засобів для реальної участі і управлінні суспільними справами і державою» [284, с. 315]. Водночас народний суверенітет є одним з головних принципів конституційного ладу в усіх без винятку демократичних державах та визначальною ознакою будь-якої системи демократичної влади.

До інших інститутів демократично-правової організації державного ладу, що знайшли свого відображення та втілення у Декларації, слід віднести інститут поділу влади, верховенство права, інститут виключної власності народу України, інститут прав людини тощо. Як зазначають О. Бандурка і Ю. Древаль, зазначені норми Декларації надали імпульс «справжній роботі щодо створення законодавчої бази незалежної держави» [26, с. 150]. Принагідно зауважимо, що ця робота виявилась необхідним і з історичного, і з логічного погляду етапом розвитку не тільки правової системи України (включаючи, безумовно, й систему законодавства), але й системи державної влади, адже, на думку багатьох фахівців, тоді Україна вперше постала перед потребою розв'язання конфліктів між різними структурами державної влади, створення конституційно-правових механізмів взаємодії різних гілок державної влади, визначити стратегію державотворення, яка б відповідала демократичним прагненням та устремлінням суспільства [25, с. 75]. Пізніше 24 серпня 1991 року все це набуло свого розвитку в Акті проголошення незалежності України, де вона була однозначно охарактеризована як демократична держава.

Утім, логіка конституційного процесу після прийняття Декларації передбачала початок роботи над Конституцією України.

Тому постановою Верховної Ради Української РСР було утворено Комісію з напрацювання нової Конституції Української РСР (принагідно зауважимо, що серед її членів були такі визнані фахівці в галузі конституційного права як Л. Юзьков, М. Козюбра, В. Тацій, А. Мацюк, Ю. Шемшученко), результатом роботи якої стала розробка концепції Конституції України, що була схвалена Верховною Радою Української РСР 19 червня 1991 року.

У контексті нашого дослідження привертає увагу вже сама перша частина концепції, де вказувались її загальнометодологічні принципи [406, с. 19]. Зокрема, до основ державного ладу, який мав бути закріплений новою Конституцією України, пропонувалось віднести положення про те, що нова конституція мала стати нічим іншим, як провідником ідеалів правової держави, а сама Українська держава – набути статус та основні ознаки правової держави. Так само авторами концепції було чітко визначено й роль нової конституції, яка повинна була не закріпити панівну роль держави або партії, а, з одного боку – піднести статус людини, як носія гарантованих конституцією прав і свобод, як найвищої соціальної цінності, а з іншого – урегулювати відносини між громадянином, державою і суспільством. Варто зазначити, що розробниками концепції передбачалось присвятити окремий розділ визначенню державного ладу (це був п'ятий розділ). Утім, фактично, положення, які визначили загальні параметри та специфіку державного ладу України містилися у декількох розділах. Зокрема, розділ перший, крім положення про народний суверенітет передбачалось доповнити нормами, які б визначили: а) демократичний характер Української держави, в якій визнається і реалізується принцип поділу влади; б) форму правління в Україні (нею мала бути президентська республіка; в) форму державного устрою (унітарна

держава); в) принцип плюралізму (економічний, політичний, ідеологічний плюралізм, багатопартійність, розвиток самоврядування); г) верховенство права та законність. І хоча у початковий варіант концепції формально не було внесено положення про правовий і соціальний характер Української держави, слід визнати, що фактично вони у ній містилися.

Дійсно, якщо виходити з того, що Г. Василевич називає «змістовною стороною» правової державності (йдеться насамперед про три фундаментальні правові принципи верховенства права, поділу влади та визнання прав і свобод людини і громадянина [51, с. 192]), то вона знайшла свого повного відображення у тексті концепції. Так, положення про пріоритет прав людини у діяльності держави містилося у розділі другому концепції. Більше того саме у цьому розділі було вперше сформульовано положення, яка згодом було перенесено до майже всіх проектів Конституції України, а також до самого тексту Конституції 1996 року: «Найвищою соціальною цінністю є людина, її життя, честь, гідність, особиста недоторканість та інші права і свободи, закріплені у Загальній декларації, міжнародних пактах та інших документах про права людини. Ці права розглядаються не як даровані державою, а як природні, невідчужувані і недоторкані». Так само у розділі другому, де якому викладались права і свободи людини і громадянина та їх гарантії, містився доволі широкий перелік соціальних прав – право на належний життєвий рівень для кожного громадянина та його родини, право на працю, право на соціальне забезпечення та соціальний захист, право на житло, право на відпочинок, право на охорону здоров'я, право на матеріальну допомогу у разі настання скрутних обставин тощо. При цьому робився наголос на ролі соціальної функції держави в загальній системі діяльності як

держави в цілому, так і окремо взятих органів державної влади. Принагідно зауважимо, що про провідну роль соціальної функції в системі загальнодержавних функцій як одну з ключових ознак сучасної соціальної держави пише А. Краковська [152]. Це ж положення аргументує у своїй монографії «Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики» О. Скрипнюк [313, с. 202-204]. Тобто, якщо виходити з доктринального визначення соціальної держави як держави, «метою якої є створення всіх можливих умов для реалізації соціальних, економічних та культурних прав для самостійного забезпечення ініціативною та соціально відповідальною особою необхідного рівня матеріального добробуту собі та членам своєї сім'ї, гарантує кожному прожитковий мінімум для гідного людини існування й сприяє зміцненню соціальної злагоди у суспільстві» [190, с. 33], то можна зробити висновок про те, що фактично концепцією передбачалось, що стратегічними пріоритетами державотворчих та правотворчих процесів в Україні мають бути побудова демократичної, правової і соціальної держави [406, с. 20].

Утім, не меншу значущість щодо визначення основ державного ладу у концепції, на наше переконання, мав розділ третій «Громадянське суспільство і держава». Справді, говорячи про громадянське суспільство, як правило, вказують на те, що норми конституційного права, які визначають правовий фундамент його розвитку та функціонування належать до сфери суспільного ладу та його конституційно-правового регулювання. Однак, як нам видається, попри змістовну розбіжність у юридичному змісті таких понять як «державний лад» і «суспільний лад», все ж таки не можна заперечувати їх суттєву близькість та постійну взаємодію як двох фундаментальних елементів конституційного ладу в цілому. У цьому сенсі, можна

стверджувати, що у положеннях розділу третього концепції було визначено чимало важливих для розуміння сутності державного ладу України положень та ідей. Зокрема, розробниками концепції пропонувалось конституційно закріпити принцип пріоритету громадянського суспільства над державою, коли остання є не ціллю самою по собі, а лише таким суб'єктом, який забезпечує умови нормального розвитку як громадянського суспільства, так і окремо взятих громадян. Зрештою, найбільш чітко та концентровано основні ідеї щодо влаштування державного ладу України було викладено у розділі п'ятому концепції, де зазначалось, що організація державного ладу має бути здійснена відповідно до таких засад: а) розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, чітке визначення функцій цих влад та компетенції відповідних органів; створення юридичних механізмів їх взаємоконтролю і взаємодії; б) розмежування компетенції між центральною владою та місцевими Радами та іншими органами самоврядування на основі верховенства Конституції та законів [144, с. 72]. Крім цього, у зазначеному розділі містилися відповідні частини присвячені законодавчій владі, виконавчій владі, судовій владі, органам прокуратури а також організації системи місцевого самоврядування в Україні.

Розробка Концепції нової Конституції України стала важливим поштовхом до конституційної роботи середини 90-х років в Україні, на основі Концепції було розроблено перший проєкт Конституції України 1992 року. Згодом, відповідно до Постанови Верховної Ради України від 1 липня 1992 року, його було винесено на всенародне обговорення, яке фактично тривало до 1 грудня 1992 року. З урахуванням результатів цього обговорення було представлено новий опрацьований та змінений проєкт Конституції України в редакції від 27 травня 1993 року.

Щоправда, досліджуючи роль та вплив перших конституційних проєктів на процес утвердження конституціоналізму в Україні, варто звернути увагу на те, що до сьогодні у науці конституційного права співіснують одразу ж декілька теоретико-методологічних підходів до визначення сутності цього явища [403, с. 137]. Як пише В. Федоренко, «однією із найскладніших і найсуперечливіших категорій вітчизняного конституційного права є категорія «конституціоналізм»... феномен цього явища є настільки унікальним для юридичної науки, що годі шукати його аналогів в інших галузях права» [356, с. 58]. При цьому, на думку згаданого фахівця у галузі конституційного права, розвиток і утвердження конституціоналізму в Україні повинні досліджуватись насамперед через призму вивчення трансформацій системи конституційного права та конституційної практики [354, с. 47-48]. Для В. Шаповала, конституціоналізм – це «суспільно-політичний режим, за якого функціонують держава та її інститути, взаємні стосунки людини і держави... цей режим є системою правових зв'язків між суспільством, державою та індивідом, що виникають у процесі реалізації норм конституції та інших джерел конституційного права» [397, с. 289]. Відповідно до визначення М. Малишка, конституціоналізм (або, точніше – його ядро), це «вчення про конституцію як основний законодавчий акт (джерело) правової системи, який має, як правило, найвищу юридичну силу і встановлює гуманістичний та справедливий статус людини і громадянина, устрій держави, а також систему та повноваження органів державної влади і народовладдя (безпосереднього та представницького)» [165, с. 142].

Водночас, як вказує відомий російський дослідник А. Медушевський, поняття «конституціоналізм» вживається у сучасній юридичній науці у трьох основних значеннях: а) як основний закон

держави та система публічно-правових актів, які прийняті з метою його розвитку; б) як система політичних і публічно-правових інститутів, формування яких забезпечує реалізацію конституційних норм (це насамперед – верховенство права, народний суверенітет, парламент, поділ влади, незалежний судовий контроль конституційності законів тощо); в) соціальний рух, який має на меті утворення громадянського суспільства, правової держави та закріплення цих принципів в основних законах держави, а також у практиці функціонування його інститутів [172, с. 494]. Для іншої російської дослідниці Н. Бобрової конституціоналізм – це одночасно і сукупність ідей, і теоретична концепція і правова практика [43]. Тобто явище конституціоналізму можна розглядати щонайменше у трьох різних аспектах. І. Кравець аргументує, що з-поміж всіх існуючих у сучасній юридичній науці підходів до визначення конституціоналізму можна виокремити два головні, коли конституціоналізм тлумачиться або як загальна правова теорія, що обґрунтовує необхідність формування та функціонування конституційного ладу, або як певна практика правління, яке обмежується конституцією, спирається на неї і використовує конституційні методи правління [151, с. 31-35].

На думку Ю. Шемшученка, конституціоналізм – це не тільки конституція та система конституційного законодавства разом з тими суспільними відносинами, що виникають у процесі реалізації конституційно-правового регулювання, але й цілий комплекс теоретичних ідей, національна конституційна практика, конституційне будівництво, матеріал конституційної компаративістики, все те, що є гарантією сталого демократичного конституційно-правового розвитку [56, с. 622-623]. Водночас дослідження процесів утвердження конституціоналізму це звернення до ретельного правового аналізу

генезису системи взаємодії гілок державної влади, а також між системою органів державної влади в цілому – з одного боку, та суспільством й окремо взятим громадянином – з іншого [403, с. 139]. Відповідно до підходу В. Ковальчука, вивчення феномена конституціоналізму передбачає, крім дослідження конституційного законодавства, системи конституційно-правових відносин та конституційно-правових інститутів, також звернення до того, яким чином конституція сприймається державою і громадянами, як до неї ставляться, чи вважають її джерелом реальної легітимації тощо. З цього погляду, істотно підвищується роль такого фактору як повага до конституції. Причому, як зазначає В. Ковальчук, «поважати конституцію – значить неухильно дотримуватися її всіма учасниками конституційного процесу і, насамперед, публічною владою, яка своїми діями закладає основи законності та правопорядку і зміцнює повагу до чинної влади» [123, с. 260]. Звісно, наразі можна навести й багато інших дефініцій цього важливого явища державно-правового розвитку. Утім, для цілей нашого дослідження, ми тлумачитимемо конституціоналізм як правову ідеологію, що відображає і прогнозує розвиток відповідної нормотворчості та нормо застосування. Очевидно, що цей аспект поняття «конституціоналізму» є не менш важливим і значимим, ніж його тлумачення к певного типу суспільно-політичного режиму.

Справді, якщо виходити з жорстко нормативного визначення конституціоналізму, яке можна позначити формулою «конституційна норма + практика її реалізації», то тоді це явище постає лише разом з конституцією, яка не є звичайною «юридичною пролонгацією» старої конституції, а є принципово новим Основним Законом, що відображає нові реалії суспільного розвитку. Утім, навіть якщо виходити з

пріоритетного значення фактора «конституційної норми», то все одно не можна заперечувати винятково важливу для конституційного процесу в Україні роль проєктів конституції першої половини 90-х років минулого століття, оскільки саме в них відбувалась своєрідна «нормативна кристалізація» тих ідей й інститутів, які мали постати та набути свого закріплення у тексті нової Конституції України. З цього погляду, конституційні проєкти 1992–1996 років – це не лише невіддільна частина історії конституційного права України, але й необхідний етап утвердження конституціоналізму в Україні. Як вже нами відзначалося, одним з перших кроків концептуального характеру щодо розробки нової Конституції стала розробка концепції нової Конституції України, на підставі якої було розроблено перший проєкт Основного Закону, який згодом було винесено на всенародне обговорення. Щоправда, як констатують В. Погорілко та В. Федоренко, конституційний проєкт 1992 року був неузгодженим у багатьох відношеннях з раніше прийнятою концепцією [203, с. 380]. Схожу позицію висловлює й Ю. Шемшученко, який характеризує зазначений проєкт в такий спосіб: «Запропонований проєкт лише частково базувався на Концепції нової Конституції України. У ньому було чимало новел. Наприклад, не було положення про те, що Україна є президентською республікою. Замість Верховної Ради з'явилися Національні Збори України. Пропонувався двопалатний варіант цих Зборів, тоді як згідно з Концепцією, мала діяти однопалатна Верховна Рада. Відповідно до Концепції Президент України є глава виконавчої влади, а за проєктом – глава держави і виконавчої влади... Особливих змін зазнав правовий статус місцевих рад. За Концепцією вони мали становити систему місцевої державної влади і самоврядування. Проєкт

обмежував повноваження цих органів тільки функціями місцевого й регіонального самоврядування» [387, с. 111].

Утім, незважаючи на безліч розбіжностей з концепцією, слід визнати, що в цілому в проєкті було зроблено спробу принципово новому переосмислити базові основи взаємодії між державою, суспільством і громадянином. Тобто йшлося про формування концептуального бачення принципово нового конституційного ладу, який повинен був запропонувати Україні таку модель правової організації суспільних відносин, яка б гарантувала постання як демократичної, правової і соціальної держави, так і громадянського суспільства, як її партнера та активного учасника економічного, соціального, політичного, культурного та правового життя країни [403, с. 141]. Зазначені зміни В. Селіванов описував як процес відживлення демократичної традиції українського державотворення, яка на тривалий час була перервана «волонтаристськими спробами змінити природний порядок співвідношення державної влади та громадянського суспільства, підпорядкувати таке багатовимірне соціальне явище як громадянське суспільство егоїстичній волі правлячих сил та їх велінням, зведеним у закони» [288, с. 135]. У цьому ж контексті цікаво навести оцінку цього проєкту надану Б. Футеєм. Зокрема, виступаючи на Світовому Конгресі українських юристів у жовтні 1992 року він зазначив наступне: «читаючи проєкт нової Конституції України, треба висловити подяку Комісії конституційного нагляду за виконану роботу... треба зазначити, що цей проєкт Конституції з погляду права дуже амбітний і має широкий обсяг» [364, с. 23].

Справді, незважаючи на чималу кількість незгодженостей проєкту та концепції, а також на існування багатьох суперечливих моментів в самому проєкті (насамперед, на наше переконання, це

недостатньо чітко запровадження принципу поділу влади; декларативність другого розділу, й особливо глави п'ятої, де викладались гарантії прав і свобод людини і громадянина; недостатній рівень гарантування незалежності судової влади), не можна не визнати того, що загалом у ньому було доволі чітко визначено найважливіші елементи демократичного конституційного ладу, який був наповнений ідеями конституціоналізму. Зокрема у проєкті було зафіксовано такі фундаментальні принципи та ідеї конституціоналізму як обмеження влади правом, поділ влади, верховенство права, пріоритет прав і свобод людини і громадянина та їх невідчужуваний характер, виборність органів державної влади, незалежність суду, законність, верховенство конституції (причому у змісті цього принципу було чітко визначено як принцип прямої дії конституційних норм, так і принцип її найвищої юридичної сили щодо всіх інших законів та нормативно-правових актів на території держави, які, за словами Д. Аблязова, власне, й складають сутність та серцевину вимоги верховенства конституції [4]), функціонування системи органів місцевого самоврядування, формування органів конституційної юрисдикції як засобу і механізму охорони конституції тощо. Звісно, далеко не всі з перелічених принципів могли перетворитись на частину безпосередньої правової практики та реальності суспільного життя. З одного боку – не всі з них виявились юридично гарантованими (наприклад, про обмежений характер функціонування системи місцевого самоврядування писав Ю. Шемшученко, тоді як інші фахівці звертали увагу на істотні вади у регулюванні взаємодії різних гілок державної влади), а з іншого – самі суспільні відносини і суспільна практика часто не дозволяли у повному обсязі реалізувати ті ідеї, які закладались в проєкті Конституції. Принагідно зауважимо, що зазначена проблема супроводжувала

практично всю історію утвердження та поширення практики конституціоналізму в Україні від середини 90-х років минулого століття і до сьогодні. Оскільки конституційні норми завжди реалізуються у певному суспільному середовищі, слід враховувати не лише такі фактори як стан конституційного законодавства, високий або низький рівень юридичної техніки (у разі, якщо цей рівень є низьким, спостерігаємо чисельні юридичні помилки та непослідовності [316, с. 13-22]), повнота та послідовність законопроектної діяльності, відсутність пробілів та колізій у конституційному законодавстві тощо, але й рівень правової культури громадян, укоріненість традиції поваги до конституції у діяльності не лише громадян, але насамперед органів державної влади тощо. Однак, при цьому не можна не наголосити на тому, що саме в проекті 1992 року було чітко й послідовно втілено ідеї конституціоналізму як єдиної практики організації та функціонування системи державної влади в Україні, яка могла забезпечити демократичний та правовий характер суспільного розвитку країни [403, с. 142].

Щодо останнього зауваження особливий інтерес становить насамперед розділ перший проекту, в якому було визначено засади конституційного ладу України. Крім положення про те, що Україна є демократичною, правовою і соціальною державою (стаття 1 проекту), стаття 2 містила у собі незаперечно важливу норму, яка визначала головний принцип конституційного ладу країни. Цим головним або визначальним принципом став принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина (який був органічно поєднаний у частині 2 статті 2 з принципом відповідальності держави перед людиною і суспільством за свою діяльність) [144, с. 23]. Принагідно зауважимо, що, порівнюючи з Концепцією, в проекті було закріплено й чимало нових

прогресивних конституційних ідей. Зокрема, у Концепції не містилося визначення України як соціальної держави, а йшлося лише про пріоритет соціальної функції та визначались (доволі повно і широко) соціальні права людини. Головною гарантією демократизму конституційного ладу було встановлено принцип народного суверенітету, а також принцип поділу влади. Хоча щодо поділу влади, варто відзначити те, що у проєкт так і не потрапила норма про взаємодію між гілками державної влади. Наразі подібна норма існує та застосована у конституціях багатьох демократичних держав, але тоді пропозиції окремих юристів і науковців щодо використання такої формули у тексті майбутньої Конституції України не знайшли достатньої підтримки. Згодом про доцільність застосування цієї формули в тексті Конституції України писатиме В. Погорілко [143, с. 67], а Г. Федоренко зазначатиме, що реальною проблемою розвитку та утвердження конституціоналізму в Україні станом на кінець 90-х років був не стільки розподіл повноважень між окремими гілками та органами державної влади, стільки правове забезпечення їх ефективної взаємодії та убезпечення їх від протистояння [358, с. 155]. Водночас, крім закріплення принципів верховенства права, підтримки та розвитку місцевого самоврядування, політичного, економічного та ідеологічного плюралізму, статтею 9 пропонувалось забезпечити право народу на опір у разі загрози демократії та основам конституційного ладу України. Формально-юридично це положення пропонувалось визначити наступною конституційною формулою: «Громадяни України мають право чинити опір будь-кому, хто намагатиметься протиправно ліквідувати демократичний конституційний лад України, встановлений Конституцією, якщо інші засоби не можуть бути використані». Сама по собі, ця ідея лежить у витоків класичного європейського лібералізму і

набула свого висвітлення та обґрунтування у дослідженнях Дж. Локка. З огляду на це, викликає незаперечний інтерес той факт, що саме це положення ліберальної теорії знайшло свого відображення у проєкті Конституції, хоча, насправді у конституціях сучасних держав ця формула застосовується доволі рідко.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 1 липня 1992 року, проєкт Конституції 1992 року було винесено на всенародне обговорення, яке фактично тривало до 1 грудня 1992 року. З урахуванням результатів цього обговорення було представлено новий опрацьований та змінений проєкт Конституції України в редакції від 27 травня 1993 року. Всього в обговоренні взяло участь понад 190 тисяч громадян, 20 обласних, 114 міських районних, селищних і сільських рад народних депутатів. До того ж свої зауваження до проєкту висловила й низка органів державної влади (Міністерство закордонних справ, Міністерство юстиції, Генеральна прокуратура та інші). На відміну від попереднього проєкту (який, власне, й виносився на обговорення), опрацьований проєкт Конституції було дещо зменшено за кількістю статей (з 258 до 232 статей), але водночас зменшилась й кількість декларативних положень, набули своєї конкретизації та уточнення норми щодо визначення основ державного ладу. Як зазначав Л. Юзьков, з погляду визначення основ державного ладу запропоновані зміни стосувались таких принципових аспектів як: уточнення і конкретизація правового статусу людини і громадянина; визначення суті держави, що моделюється новою Конституцією; уточнення форми державного правління та форми державного устрою; визначення національного фактору функціонування української державності; чітке закріплення суті, змісту і форм здійснення народовладдя; визначення принципів і механізмів реалізації державної

влади в центрі і на місцях; удосконалення механізмів взаємодії державної влади з функціонуванням органів місцевого самоврядування; гарантування незалежності судової влади [395, с. 125].

Справді, в ході роботи над проектом конституції зазнали зміни низка важливих юридичних формулювань та положень. При цьому цікаво звернути увагу на те, що у проекті 1992 року стаття 1 Конституції починалась з фактичного визначення цілей державотворчого процесу. Натомість у проекті внесеному Комісією Верховної Ради України з розробки нової Конституції України в редакції від 27 травня 1993 року перша стаття була присвячена визначенню основ конституційного ладу. Зокрема авторами проекту (принагідно нагадаємо, що до авторського колективу проекту входили такі визнані в Україні фахівці-юристи як: Ю. Грошевий, В. Василенко, А. Заєць, М. Козюбра, В. Копейчиков, М. Корнієнко, П. Мартиненко, А. Мацюк, Є. Тихонова, М. Цвік, Л. Юзьков) пропонувалось викласти статтю таким чином, щоб до неї потрапили три фундаментальні для розвитку демократичного конституційного ладу положення: а) конституційний лад України ґрунтується на визнанні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю; б) утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; в) держава відповідальна перед людиною і суспільством за свою діяльність. Відповідно до чого наступні статті проекту були присвячені вже державному ладу України, а також базовим гарантіям демократизму суспільного ладу.

В частині уточнення або удосконалення тих норм й ідей, які було відпочатково внесено до проекту 1992 року в частині регулювання основ державного ладу, слід звернути увагу на такі важливі рішення. Насамперед, у статті 3 проекту від 27 травня 1993 року було більш

чітко закріплено положення, яке гарантувало принцип народного суверенітету. Причому цей принцип було не просто визначено конституційною формулою, яка застосовувалась ще у концепції, а потім у проєкті 1992 року (йдеться про конституційну норму, згідно з якою «вся влада в Україні належить народові»), але й доповнено та конкретизовано через такі положення: а) народ, який складають громадяни України усіх національностей, є єдиним джерелом влади; б) влада народу здійснюється як безпосередньо, так і завдяки системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування; в) жодна частина народу, жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть присвоювати право здійснювати державну владу. Більше того, важливою, на наше переконання, новелою проєкту 1993 року стало його доповнення окремим новим розділом (це був розділ 4, статті 94–99), який був присвячений прямому народовладдю та його формам. Поява цього розділу була не тільки логічним, але й цілком необхідним кроком, адже завдяки ньому було чітко визначено той зміст, який, власне, й вкладався в поняття «демократія» як одну з фундаментальних засад і одночасно стратегічних цілей державотворення у становленні й утвердженні конституціоналізму в Україні. Справді, практично всі без винятку доктринальні дефініції поняття демократії, як доводить О.Скрипнюк, містять посилення на ідею інституціоналізації цього державно-правового режиму саме як влади народу [305, с. 18-23]. Свої аргументи на користь цього положення пропонує і Ж. Пустовіт, вказуючи на те, що саме народний суверенітет і його конституційне забезпечення є вирішальним критерієм того чи маємо ми справу з демократичною державою і демократичним державним ладом, чи ні [259, с. 15]. У комплексному та систематизованому вигляді всі ці

аргументи також викладені у монографії О. Тодики «Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства» [349]. У цьому ж контексті можна навести цікаву дефініцію В.Сенчука, який описує демократичну державу як «специфічну форму організації публічної влади, яка характеризується конституційно закріпленою системою інститутів, що гарантують верховенство суверенної волі народу, взаємодіє з суспільством на засадах правових принципів, які забезпечують політичну владу від узурпації з будь-якого боку, забезпечують постійне представництво інтересів громадян, а також реальний захист прав і свобод людини і громадянина» [289, с. 115].

Серед найважливіших положень, які знайшли свого відображення у проєкті, слід назвати: а) основою народовладдя є суверенна воля народу, яка вільно виявляється через референдуми, вибори, законодавчу ініціативу та інші форми безпосередньої демократії; б) виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміни території України та вступ її до міждержавних союзів; в) обласні і місцеві референдуми є обов'язковими при вирішенні питань про зміни в адміністративно-територіальному поділі та перейменування адміністративних одиниць; г) виборчий процес здійснюється на засадах вільного і рівноправного висунення претендентів та кандидатів, гласності і відкритості, неупередженості до кандидатів з боку державних органів та органів місцевого самоврядування, рівності можливостей кандидатів у проведенні виборчої кампанії, свободи агітації, контролю за джерелами фінансування та витратами на виборчу кампанію. Щоправда, слід звернути увагу на те, що авторам проєкту удалось уникнути однобічного тлумачення ідеї народовладдя, коли остання змістовно зводиться виключно до форм безпосередньої демократії. Справа у тому,

що відповідно до задуму авторів проєкту, іншою складовою забезпечення принципу народного суверенітету мала стати діяльність представницьких органів державної влади. Зокрема, як зазначалось у статті 3 проєкту, від імені народу виступає Всенародна Рада України, а у частині 1 статті 105 містилась норма: «депутати Всенародної Ради представляють Український народ і є відповідальними перед виборцями».

Ще однією важливою новелою проєкту 1993 року стало внесення коректив у формулювання конституційного змісту принципу поділу влади. Зокрема, якщо у проєкті 1992 року йшлося лише про поділ влади на три гілки (законодавчу, виконавчу і судову), то у проєкті 1993 року це положення фактично містило не одну, а дві частини: а) державна влада здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову; б) єдність державної влади забезпечується шляхом взаємодії усіх влад. Принагідно зауважимо, що в остаточному варіанті Конституції України 1996 року ця норма була закріплена статтею 6 так: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України». Фактично на сьогодні положення про взаємодію між гілками державної влади міститься у конституціях багатьох держав (хоча у чималій кількості конституцій ця норма зафіксована у спосіб подібний до Конституції України). Звісно, саму по собі цю норму не можна вважати гарантією ані плідності, ані ефективності взаємодії гілок державної влади, а отже, й стабільності державного ладу в цілому. Утім, спосіб конституційного закріплення інституту поділу влади як одного з базових принципів демократичного державного ладу дозволяє робити певні висновки щодо

того, яким чином законодавець визначає зміст цього принципу. Нагадаємо, що класична ідея поділу влади (у тому варіанті як її запропонував Ш. Л. Монтеск'є) неодноразово ставала предметом критики зважаючи на те, що «поділена» влада, якщо цей принцип буде не виправдано абсолютизовано у державотворчій практиці, може перетворитись три відособлені влади [335, с. 5]. З огляду на це було внесено певні уточнення у класичну доктрину поділу влади, суть яких полягала у тому, що сама по собі державна влада є єдиною, тоді як інститут поділу повинен тлумачитись виключно у функціональному аспекті. Цікаво зазначити, що подібні суперечки мали місце й в Україні. Наприклад, А. Георгіца наголошував на тому, що поділ влад означає як їх рівність, так і їх взаємодію [65, с. 349]. Про необхідність переосмислення ідеї поділу влади в термінах формування механізмів їхньої співпраці писала й Г. Журавльова [101, с. 25].

На нашу думку, той спосіб, в який принцип поділу державної влади пропонувалось закріпити у проєкті 1993 року мав оптимальний характер насамперед з огляду на тогочасні реалії державного розвитку. Справді, політичне протистояння між різними гілками державної влади на той час мало настільки руйнівний і деструктивний характер, що, на думку багатьох фахівців, саме воно стало причиною гальмування практично всіх процесів політичного, економічного та соціального розвитку в Україні [63, с. 183]. У цьому плані авторами проєкту було запропоновано принципово новий конституційний шлях розвитку державного ладу не через подальше удосконалення поділу повноважень (цей шлях, як довела практика подальшого державного будівництва, був помилковим), а через створення та налагодження механізмів взаємодії в системі органів державної влади, і насамперед – між вищими органами держави.

Також не можна не відзначити й тих напрацювань та змін, які було внесено у розділ третій проєкту 1993 року, який мав назву «Громадянське суспільство і держава». Вище ми вже вказували на те, що конституційні норми, які гарантують формування і розвиток громадянського суспільства, мають безпосередній стосунок до основ державного ладу, адже саме вони зрештою й дозволяють чітко визначити сутність держави та її належність до того чи іншого типу. Фактично розробниками проєкту було істотно уточнено як характер самого громадянського суспільства (стаття 64 проєкту містила норму про те, що громадянське суспільство ґрунтується на засадах свободи і рівноправності людей, самоорганізації і саморегулювання), так і визначено його загальну пріоритетність у відносинах з державою (статтею 65 пропонувалось встановити, що держава покликана служити громадянському суспільству, а здійснюване у межах конституції та законів правове регулювання в громадянському суспільстві спрямоване на забезпечення інтересів людини). Як відомо, цей розділ згодом взагалі зник з тексту конституції, так само як і будь-які згадки про громадянське суспільство. Утім, з позиції сьогодення, коли дедалі більшого визнання серед юристів та вчених набуває думка про те, що головною причиною уповільнення процесів демократизації та утвердження конституціоналізму в Україні стала не «недосконалість» системи державної влади, а саме відсутність розвиненого громадянського суспільства як запоруки демократизму всієї системи публічної влади, можна стверджувати, що відмова від конституційного визначення відносин між державою і громадянським суспільством стала однією з причин гальмування розвитку як громадянського суспільства, так і державного ладу.

2.4. Політична реформа 2004 року та її вплив на конституційний процес

Загальний юридичний аналіз специфіки та закономірностей протікання конституційного процесу у незалежній Україні змушує звертатись не лише до періоду початку 90-х років минулого століття, коли активні конституційні зміни та напрацювання стали основою для розробки і прийняття Конституції України 1996 року (яка практично від самого початку ставала частим предметом критики з боку як професійних юристів, так і політиків), але й до подій, що пов'язані з політичною реформою 2004 року. Звісно, події 2004 року відіграли незаперечну роль у політичному розвитку України, що робить їх предметом різноманітних політичних студій. Утім, так само очевидним є й те, що результатом цієї реформи стала не просто формальна зміна Конституції України, але й запровадження цілого ряду нових для України конституційно-правових інститутів, і що найголовніше – реалізація нових моделей формування та взаємодії вищих органів державної влади. Так само не можна втрачати з поля наукового зору те, що політична реформа 2004 року передбачала й продовження (яке, щоправда, так і не було втілено на практиці) у вигляді практичного забезпечення принципу децентралізації і деконцентрації влади, підвищення ролі місцевих громад та органів місцевого самоврядування тощо. Таким чином, невід'ємною частиною будь-яких сучасних юридичних досліджень конституційного процесу в Україні має стати комплексний аналіз та неупереджене наукове вивчення тих інститутів та результатів їх запровадження, які були отримані в ході політичної реформи 2004 року в контексті розвитку конституційного права та конституційного ладу незалежної України.

Наукова та практична актуальність звернення до впливу політичної реформи 2004 року на конституційний процес сучасної України зумовлюється декількома причинами [408, с. 118]. По-перше, політична реформа 2004 року стала однією з перших комплексних спроб удосконалення конституційного ладу України, яке містило цілий ряд елементів, як то: перерозподіл повноважень у трикутнику влади «президент – парламент – уряд», підвищення рівня впливу парламенту на формування уряду, перехід до пропорційної виборчої системи, запровадження інституту парламентської коаліції та парламентської опозиції тощо. Фактично на необхідність зміни балансів з метою оптимізації функціонування системи державної влади вже неодноразово вказували провідні вітчизняні фахівці в галузі конституційного права. Хоча, як доводять Т. Хабрієва та В. Чиркін, зазначені проблеми конституційного розвитку є характерними практично для всіх без винятку пострадянських держав, адже у всіх них на початковому етапі конституційного процесу було реалізовано, так звану, «гібридну» конституційну модель, якій була притаманна незавершеність та незбалансованість [366, с. 30]. Тому реформа 2004 року відкрила можливість не просто до наукового моделювання тих чи інших змін в системі державної влади України, але й до їх практичної реалізації та безпосередньої оцінки позитивів та негативів їх запровадження. Якщо у період повернення до попередньої редакції Конституції (2010–2013 рр.) в експертному середовищі, зокрема в ході роботи Конституційної Асамблеї, лунали пропозиції щодо запровадження парламентсько-президентської республіки в Україні, то в сучасних умовах державотворення, відновлення дії Конституції України в редакції 2004 року, вивчення досвіду апробації такої

конституційної реформи є особливо актуальним для подальшого процесу модернізації Основного Закону.

По-друге, вивчення досвіду конституційних змін 2004 року має виняткову актуальність з погляду їх процесуального запровадження. Справді, говорячи про конституційний процес, не можна оминати увагою той факт, що якими б об'єктивними та нагальними не були конституційні зміни, сам процес їх внесення повинен бути конституційним, тобто чітко та у всіх аспектах відповідати конституції України. Незважаючи на те, що Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року, яким було скасовано конституційну реформу 2004 року, отримало на сьогодні належну правову оцінку, беззаперечним залишається визначений у ньому факт порушення процедури внесення змін до Конституції України. Як зазначено у цьому рішенні та окремих думках суддів Конституційного Суду України П. Б. Стецюка та В. І. Шишкіна, Конституційний Суд України 10 грудня 2003 року дав Висновок № 3-в/2003 щодо відповідності законопроекту № 4180 вимогам статей 157 і 158 Конституції України у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81, 82 та інших Конституції України. Утім, у процесі доопрацювання законопроекту № 4180 та попереднього його схвалення 23 червня 2004 року більшістю від конституційного складу Верховної Ради України до нього були внесені зміни, у тому числі доповнення, уточнення формулювань приписів та редакційні правки. На законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками 23 червня 2004 року Конституційний Суд України дав Висновок від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004. Водночас, під час подальшого розгляду законопроекту № 4180 Верховною Радою України до нього знову були внесені поправки (зміни). Однак змінений законопроект № 4180 не був направлений Верховною Радою України до

Конституційного Суду України для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, а був розглянутий і ухвалений нею 8 грудня 2004 року як Закон № 2222. Аналіз законопроекту № 4180, щодо якого Конституційний Суд України дав Висновок від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004, та Закону № 2222 дозволив Конституційному Суду України констатувати, що Законом № 2222 до Конституції України були внесені положення частини четвертої статті 90, пункту 12 частини першої статті 106, які не містилися у законопроекті № 4180, що був на розгляді в Конституційному Суді України. Таким чином, 8 грудня 2004 року Верховна Рада України розглянула законопроект № 4180 з поправками, щодо якого Конституційний Суд України не давав висновку, і ухвалила Закон № 2222, чим порушила вимоги частини другої статті 19, статті 159 Конституції України [281]. До речі, у цьому сенсі цілком виправданою видається та увага, яка приділялася в ході роботи Конституційної Асамблеї питанням процедури внесення змін і доповнень в ході модернізації Конституції України. Зокрема, розглядалися різні варіанти модернізації конституції (найбільш оптимальним, на думку А. Крусян, було прийняття нової редакції Основного Закону в межах розділу XIII Конституції України [154, с. 95]), але всі вони повинні реалізовуватись в існуючому конституційному полі, щоб унеможливити будь-які сумніви щодо легітимності Основного Закону, адже, як справедливо наголошує В.Ковальчук, саме конституція є основою легітимності публічної влади у демократичній і правовій державі [123, с. 254].

Як було зазначено вище, науково коректний з правового погляду підхід до тлумачення ролі реформи 2004 року у конституційному процесі незалежної України передбачає її аналіз не лише у контексті

подій президентських виборів 2004 року, але як один з етапів більш широкого конституційного процесу, що розпочався практично з моменту прийняття Конституції України 1996 року. Дійсно, одна з ключових проблем, що постала після прийняття Конституції, полягала у пошуку оптимальної моделі взаємодії в системі органів державної влади, яка б була спроможна забезпечити не лише належний рівень функціонування системи державного управління, але й створила б умови для чіткого визначення відповідальності вищих органів державної влади за стан соціального, економічного та політичного розвитку в Україні. Як зазначає А.Заєць з цього приводу, «зважаючи на гостру політичну боротьбу навколо положень... нової Конституції України, не могло бути й мови про те, щоб в деталях на рівні Конституції врегулювати всі владні відносини чи одночасно погодити на рівні парламенту необхідний набір право установчих і статутних актів» [107, с. 89]. Сформована в Україні і закріплена Конституцією 1996 року форма правління, за якої президент формує уряд, а парламент має тільки опосередкований вплив на економічну політику в країні шляхом прийняття законодавчих актів, хоча і була виправданою на ранніх стадіях розвитку як парламентаризму, так і інших демократичних інститутів в Україні, але виявила низку істотних вад на більш пізніх державотворчих етапах. Зокрема, виявили свою граничну неефективність механізми відповідальності уряду, президента та парламенту за стан справ у державі, а також дедалі більшим ставав розрив між вищими органами державної влади і громадянами, які позбавлялись практично будь-яких засобів впливу на державу та державну політику. Не менш складні питання постали в процесі функціонування механізму взаємодії між президентом та урядом [50].

Про активний пошук відповіді на це запитання засвідчує те, що як такі проблеми перерозподілу повноважень між вищими органами державної влади та створення нових механізмів конституційної взаємодії між ними порушувались вже з кінця 90-х років минулого століття практично всіма публічними діячами, коли йшла розробка не лише тих законів, прийняття яких було прямо передбачено Конституцією України, але й відбувалось напрацювання нових конституційних ідей та інститутів в процесі роботи над змінами до тексту конституції. Як зазначають автори монографії «Політична система: сучасні проблеми розвитку громадянського суспільства і держави» (2010 р.), перші студії цієї теми було розпочато майже одразу після прийняття Конституції України 1996 року, «оскільки вже тоді було зрозуміло, що конституційне закріплення доволі жорсткої президентської форми правління (з широкими повноваженнями президента і при мінімальній його відповідальності за реальну ситуацію в країні) не лише не розв'язує окремі проблеми, а й спричиняє чимало нових проблем, пов'язаних із визначенням ролі парламенту, його впливу на формування та діяльність уряду, налагодженням ефективної взаємодії між виконавчою, законодавчою та президентською владою» [208, с. 628-629]. До речі, одним з кроків на шляху до зміни балансів у цій системі став референдум 16 квітня 2000 року, рішення якого внаслідок тяганини, так і не були реалізовані, що практично повністю нівелювало його конституційне значення [387, с. 202-203]. Після чого було розроблено та подано на розгляд до парламенту цілу низку проектів внесення змін до Конституції України.

Спільним моментом практично усіх без винятку проектів стало визнання необхідності переходу від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської, яка була визнана

практично всіма політичними силами і Президентом України. Водночас значну кількість прихильників набула ідея поширення прав і повноважень місцевого самоврядування. Чи не найбільш яскраво це було відображено у проєкті Г. Васильєва та О. Мороза, в якому статтю 140 Конституції України пропонувалось доповнити нормами, згідно з якими: а) місцеве самоврядування є правом і гарантована законом можливість жителів громади, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України і законів; б) повноваження, закріплені за державними органами влади і органами місцевого самоврядування, не можуть дублюватися; в) місцеве самоврядування здійснюється жителями громади в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: ради громад та їх виконавчі органи; г) органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад (сільських, селищних, міських), є районні та обласні ради, їх виконавчі органи; д) питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад; е) ради громад можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. У цьому ж проєкті передбачалось внесення змін й до інших статей конституції в частині забезпечення ефективного функціонування інституту місцевого самоврядування. Так, частини першу і другу статті 141 пропонувалось викласти у такій редакції: «До складу ради громад входять депутати, які обираються жителями відповідної громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права

шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки голову відповідної громади, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях».

При цьому варто нагадати, що крім самого парламенту активним учасником конституційного процесу був тогочасний Президент України. Зокрема у поданому Президентом законопроекті передбачалось внесення змін до розділу IV «Верховна Рада України», розділу V «Президент України», розділу VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», розділу VII «Прокуратура», розділу VIII «Правосуддя», розділу XI «Місцеве самоврядування», розділу XII «Конституційний Суд України» Конституції України, а також доповнення Конституції України розділом XVI «Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України». Зокрема, законопроектом передбачалось змінити порядок формування Кабінету Міністрів України, призначення керівників центральних органів виконавчої влади, які не входили до складу Уряду. Пропонувалось, щоб призначення Прем'єр-міністра України здійснювалося Верховною Радою України. Законопроектом передбачалось, що кандидатуру для призначення парламентом Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією політичних партій (виборчих блоків політичних партій, коаліції політичних партій), які сформували постійно діючу більшість від конституційного складу Верховної Ради України, після відповідних консультацій з ними. Персональний склад Кабінету Міністрів України мав призначатися за поданням Прем'єр-міністра України Верховною Радою України, а також Президентом України (Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України, Міністр оборони України). Відповідно до рішення про відставку Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України,

членів Кабінету Міністрів України, яких призначено Верховною Радою України, приймається парламентом, а про відставку членів Уряду, яких призначено Президентом України, – главою держави. Водночас проектом запроваджувалось право Кабінету Міністрів України подавати законопроект «з вотумом довіри» – законопроект мав подаватися разом із заявою Кабінету Міністрів України про свою відставку в разі, якщо відповідний закон не буде прийнято у незмінному вигляді. Керівники центральних органів виконавчої влади, які не входили до складу Кабінету Міністрів України, повинні були призначатись за поданням Прем'єр-міністра України та звільнятися: Президентом України – Голова Державної податкової адміністрації України, Голова Державної митної служби України, Голова Служби безпеки України, Голова Державного комітету у справах охорони державного кордону України, а Кабінетом Міністрів України – інші керівники. Пропонувалось також змінити порядок формування складу Ради Національного банку України (половину мала призначати Верховна Рада України, половину – Кабінет Міністрів України).

Такий перерозподіл повноважень, що було запропоновано законопроектом Президента, значною мірою відповідав моделі політичної системи, яка існує в більшості держав Європи, а також був спрямований на забезпечення ефективної співпраці парламенту та уряду, взаємної відповідальності за здійснення державної політики, насамперед у соціально-економічній сфері, більш ефективному впровадженню відповідних реформ. Проектом запроваджувався п'ятирічний строк повноважень Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. З метою забезпечення стабільності в державі протягом певного часу впорядкування виборчих процесів передбачалось

запровадити також проведення чергових виборів Президента України, чергових виборів до парламенту, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування протягом одного календарного року. Водночас, згаданим законопроектом було розширено перелік підстав дострокового припинення повноважень народних депутатів України. Зокрема, до таких підстав пропонувалось віднести: неусунення народним депутатом України протягом двадцяти днів обставин, які порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності; вихід (виключення) народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), зі складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій); відсутність народного депутата України без поважних причин на двадцяти пленарних засіданнях парламенту протягом календарного року. Проектом було визначено, що у Верховній Раді України на основі узгодження та поєднання політичних позицій політичними партіями (виборчими блоками політичних партій, коаліцією політичних партій) з числа народних депутатів України формується постійно діюча більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Зокрема, було встановлено, що таку більшість має бути утворено протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради України або протягом місяця з дня припинення діяльності постійно діючої більшості. Відповідно до проєкту Президентіві України надавалась можливість достроково припинити повноваження парламенту, якщо: а) у Верховній Раді України протягом одного місяця не сформовано постійно діючу більшість від конституційного складу парламенту; б) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Уряду України,

який відповідно до Конституції призначається Верховною Радою України; в) до 1 грудня парламентом не затверджено Державний бюджет України на наступний рік.

Остаточний варіант реформи 2004 року містив у собі значну частину пропозицій Президента України. І хоча сам по собі закон зазнав й значних змін, загальна конституційна ідея формування парламентсько-президентської республіки все ж таки була реалізована. Зокрема, законом передбачалось, що у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Ця коаліція мала формуватись протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Запровадженими змінами передбачалось, що кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначались Верховною Радою України за поданням Президента України, тоді як інші члени Кабінету Міністрів

України призначались Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Фактично політична реформа 2004 року стала результатом тривалого руху у напрямі перерозподілу повноважень між вищими органами державної влади в Україні, який було розпочато ще від часу прийняття Конституції України 1996 року [408, с. 119]. Щоправда, як доводить О. Святоцький, цю конституційну лінію слід розпочинати ще від 1991 року, коли Україна функціонувала як республіка з президентською формою державного правління [285, с. 250]. Справді, проголошення України державою з республіканською формою правління (ст. 5 Конституції України) відкривало певний спектр можливостей щодо того яким чином і в який спосіб народ впливає на формування і діяльність органів державної влади, адже саме від цього у сучасній конституційній практиці залежить різноманітність республіканських форм правління [138, с. 64]. Формально у тексті Конституції не було визначено якою самою республікою є Україна. Утім, конституційно-правовий аналіз повноважень і компетенції вищих органів державної влади, а також запропонованих конституцією способів їх формування, давав підстави для обґрунтованого висновку про те, що, по суті, Україна функціонувала як змішана республіка з президентсько-парламентською формою державного правління. На думку М. Орзіха, це зумовлювалось перш за все тим, що в Україні ніколи не був запроваджений у життя принцип «жорсткого» поділу державної влади, що є визначальною ознакою класичної президентської республіки [187, с. 75]. Водночас, як вважають О. Петришин та С. Серьогіна, проблема, яка виникала щодо форми державного правління в Україні була пов'язана з тим, що за Конституцією 1996 року «Україна отримала «сильний» парламент і «сильного» президента,

що забезпечувалось за допомогою «слабкого» уряду, який, залишаючись підзвітним і відповідальним перед обома політичними гравцями, відправлявся у відставку щоразу, коли протистояння між ними досягало апогею» [201, с. 59]. Відповіддю на ці виклики і одночасно засобом розв'язання наявних суперечностей стала конституційно-правова реформа 2004 року. Як зазначає О. Скрипнюк, її реалізація мала на меті насамперед утвердження в Україні парламентсько-президентської республіки та реформування національної політичної системи [306, с. 194]. Паралельно з цим у конституційній практиці з'явилися нові суб'єкти конституційно-правових відносин (як приклад можна навести таких нових учасників публічно-владних відносин як парламентська коаліція та парламентська опозиція).

Наразі важко сказати, в якому саме вигляді та в який спосіб була би реалізована реформа 2004 року, якби не події, що супроводжували проведення президентських виборів, які поставили нагальне завдання пошуку консенсусу шляхом прийняття усіма фракціями парламенту та за максимальної підтримки депутатів 8 грудня 2004 року Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Утім, у будь-якому разі, основні ідеї та принципи зазначеної реформи визначають не лише спосіб взаємодії та функціонування вищих органів державної влади України, але й надають загальний вектор розвитку конституційного ладу нашої країни [408, с. 120].

Відповідно до внесених у 2004 році змін до Конституції України, а також згідно зі змістом конституційно-правової реформи, передбачалось, що у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних

депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Водночас до повноважень Верховної Ради України було зараховано призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України. Тобто протягом дії конституційно-правової реформи діяла норма, відповідно до якої кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України мав вносити Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або депутатської фракції, до складу якої входила більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначались Верховною

Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначались Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Звісно, далеко не всі із запроваджених змін виявили свою ефективність. Утім, не можна заперечувати того, що в цілому зазначена реформа дозволила вирішити низку проблем, які поставали в Україні до цього часу. Наприклад, як доводить К. Бабенко, ці зміни дозволили закласти фундамент для подальшого розвитку парламентаризму [21, с. 23]. У цьому сенсі як доводить згаданий дослідник, «загальний рух в напрямі посилення ролі парламенту в системі державної влади, що був пов'язаний з перерозподілом владних повноважень та набуттям парламентом додаткових важелів щодо формування уряду та визначення його курсу загалом узгоджувався з тією внутрішньою логікою процесу демократизації, яка була адаптована в європейських країнах, і яка реалізується в Україні... тому процес політичної реформи виявився цілком обґрунтованим кроком, що був покликаний наблизити України до певних європейських моделей та стандартів демократії» [20, с. 43]. Дійсно, як писав В. Денисов, протягом багатьох років парламент України був позбавлений реальної можливості контролювати дії уряду так, щоб цей уряд діяв в ім'я та в інтересах народу, в результаті чого в системі державної влади виникав доволі небезпечний вакуум відповідальності, коли було неможливо чітко встановити хто та якою мірою був відповідальним за політичний, та соціально-економічний стан в країні [85, с. 72]. Зміни форми державного правління та запровадження парламентсько-президентської республіки в цілому дозволяли розв'язати цей складний комплекс конституційних завдань.

Варто зазначити, що сам досвід змін форми державного правління на підставі конституційної реформи 2004 року є значимим і

важливим елементом конституційного процесу в Україні [408, с. 121]. Зокрема, як зазначає І. Гладуняк, конституційні зміни виявили цілий ряд вразливих моментів, які були пов'язані насамперед з функціонуванням парламенту, а також з його роллю у взаємодії з урядом [68, с. 218-221]. Однак, в процесі цих конституційних змін було запропоновано моделі розв'язання значної кількості проблем, які об'єктивно існували в Україні протягом 1991–2004 років. У цьому сенсі цікаво навести позицію К. Бабенка, який пише, що реальні конституційні зміни, які відбувались в Україні протягом 2004–2008 років і були пов'язані з імплементацією політичної реформи, «перетворили поняття «парламентаризм» з суто теоретичної та дещо абстрактної на цілком практичну й об'єктивну реальність... функціонування системи державної влади» [19, с. 252].

Однак, як відомо, у 2010 році Конституційний Суд України своїм рішенням 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 № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. Зокрема, як вказувалось у рішенні, Конституційний Суд України виходить з того, що визнання неконституційним Закону № 2222 у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та ухвалення означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222. Це, на думку Конституційного Суду, мало

забезпечити стабільність конституційного ладу в Україні, гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, цілісність, непорушність та безперервність дії Конституції України, її верховенство як Основного Закону держави на всій території України.

Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року зазнало об'єктивної критики у експертному середовищі, оскільки когорта визнаних вітчизняних конституціоналістів висловила думку щодо фактичного виходу конституційним судом за межі своїх повноважень [271, 297, 363]. 21 лютого 2014 року Верховною Радою було прийнято Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», на підставі якого було відновлено чинність Конституції України від 1996 року зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI та від 19 вересня 2013 року № 586-VII [227]. Постановою Верховної Ради України «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 та від 19 вересня 2013 року № 586-VII» від 22 лютого 2014 року з метою відновлення легітимності конституційного правопорядку в Україні було підтверджено чинність Конституції України у вказаній редакції [253].

Не ставлячи зараз за мету правовий аналіз або критику таких актів Верховної Ради, варто погодитись із думкою В. Речицького про те, що постреволюційний конституційний, який було запроваджено у 2014 році, варто сприймати як екстраординарний юридичний режим *ad hoc* [272]. Відновлення чинності конституційної реформи 2004 року зумовило потребу подальшого удосконалення основ конституційного ладу в Україні із врахуванням усіх тих недоліків у функціонуванні

окремих конституційно-правових інститутів, які мали місце протягом 2004–2010 років.

Справді, наразі навряд чи можна запропонувати якусь «ідеальну» для України форму державного правління і вивести її виключно у формально-юридичний спосіб. Хоча детальний розгляд проблем застосування Конституції із змінами 2004 року засвідчив, що фактично «до 2010 року не було створено належних умов для постійного і конструктивного діалогу, співпраці між гілками державної влади і, як наслідок, між державою та суспільством... йдеться про оптимальне реформування не лише державних інституцій, а й про трансформацію політичної системи, створення дієвого механізму стримувань і противаг та відповідного їх закріплення в Конституції України... про вдосконалення механізму функціонування державної влади, доцільний перерозподіл повноважень між Президентом, Верховною Радою і Кабінетом Міністрів, зменшення концентрації влади в одному центрі, забезпечення ефективнішої співпраці законодавчої та виконавчої гілок влади та їх взаємної відповідальності за здійснення державної політики» [90]. Тобто в цілому можна передбачити щонайменше подальшу розробку проблематики визначення та удосконалення форми державного правління як одного з елементів конституційного процесу в Україні. Утім, видається незаперечним той факт, що будь-які подальші конституційно-правові кроки повинні враховувати вже наявний досвід функціонування парламентсько-президентської форми державного правління в Україні, так само як і загальної орієнтації щодо підвищення ролі парламенту та посилення традицій і практики парламентаризму.

Висновки до розділу 2

Узагальнюючи результати ретроспективного конституційно-правового аналізу конституційного процесу в Україні ХХ – початку ХХІ століття, який передбачав дослідження конституційного процесу і конституційних актів національно-визвольних змагань в Україні 1917–1921 років, розгляд конституційних актів радянського періоду та аналіз конституційного процесу незалежної України, можемо сформулювати такі висновки.

1. Важливою частиною сучасної теорії конституційного процесу як одного з напрямів досліджень в галузі конституційного права є звернення до історії його розвитку на початку ХХ століття протягом 1917–1921 років, які ознаменувались спробами побудови незалежної та суверенної України. І хоча ці спроби виявились невдалими, вони мали важливе значення для формування традицій українського конституціоналізму та для загального спрямування конституційного процесу в напрямі реалізації цілей побудови суверенної, незалежної, правової та демократичної держави, для якої визначальними цінностями є права і свободи людини і громадянина.

З погляду розробки загальної методології дослідження конституційного процесу в Україні, слід вказати, що важливою складовою його вивчення має стати звернення до діахронічного виміру конституційного процесу, що дозволяє продемонструвати не лише його органічну єдність з традицією конституціоналізму в Україні, але й виявити його історичні закономірності як одного з основних аспектів конституційного розвитку України.

В ході сучасного конституційного процесу в Україні, а також об'єктивної потреби у модернізації Конституції України, слухним є

звернення до джерел та витоків українського конституціоналізму початку ХХ століття як з погляду тих конституційних ідей, що тоді висувались, так і в контексті удосконалення та запровадження конкретних моделей функціонування і розвитку окремих інститутів конституційного права, зокрема організації і функціонування державної влади, місцевого самоврядування, закріплення системи прав і свобод людини і громадянина.

2. Ретроспективний аналіз конституційного процесу на території України у ХХ столітті неможливий без дослідження особливостей конституційних актів радянського періоду, оскільки конституційне будівництво в незалежній Україні базувалося, в тому числі, на основі напрацювань радянської доктрини державного (конституційного) права, а до прийняття Конституції України 1996 року з моменту проголошення незалежності діяла Конституція УРСР 1978 року із змінами та доповненнями. Водночас конституційний процес радянської доби варто розглядати як відхід від української конституційної традиції початку ХХ століття, яка була сформована на основі класичних ідей європейського конституціоналізму. Конституційні акти Радянської України з великим застереженням можна віднести до групи основних законів держави, оскільки вони були створені та функціонували в умовах «особливого» конституціоналізму, відповідно до принципів якого конституція за своєю сутністю розглядається як інструмент політичного верховенства з боку економічно пануючого класу і як віддзеркалення «співвідношення сил у класовій боротьбі». Зміст Конституцій Української РСР був зумовлений тенденцією до інтеграції правових норм та принципів на території СРСР як союзної держави, що передбачала перевагу загальносоюзних

конституційних актів над відповідними актами республіки, а також наступністю конституційного розвитку.

3. У процесі прийняття Декларації про державний суверенітет було чітко артикульовано потребу не просто у формально-юридичній розробці тексту конституції, але й у ретельному опрацюванні та створенні відповідних конституційно-правових гарантій тих базисних ідей, принципів та інститутів, які у майбутньому повинні були утворити основу державного ладу України та закласти конституційно-правовий фундамент для всього її подальшого розвитку. Згодом ці ідеї знайшли свого втілення в Акті проголошення незалежності, а також у першій концепції нової Конституції України. Продовжуючи закладені у Декларації ідеї щодо стратегічного спрямування конституційного процесу в Україні, розробниками концепції нової Конституції України у 1991 році було внесено положення щодо основ державного ладу України, які передбачали обов'язкове закріплення: демократичного характеру Української держави, визначення форми правління і форми державного устрою, плюралізму (політичного, економічного та ідеологічного), багатопартійності, розвитку місцевого самоврядування, верховенства права, пріоритету прав і свобод людини і громадянина к універсального орієнтира та критерію визначення ефективності Української держави. При цьому, слід наголосити, що попри факт відсутності формально-юридичного закріплення у концепції нової Конституції України положення про її соціальний характер, а також значущість соціальної функції держави, слід визнати, що саме ідеал соціальної держави розглядався авторами концепції як один з базисних орієнтирів державотворчих процесів. Зокрема про це засвідчує як увага розробників концепції до соціальних прав людини, так і ті гарантії

соціального статусу громадянина, які пропонувалось забезпечити на конституційному рівні в ході роботи над проектом нової Конституції.

4. Узагальнюючи питання значення проекту Конституції України, від 1 липня 1992 року для конституційного процесу в незалежній Україні, варто звернути увагу на такі чинники. По-перше, в проекті Конституції України 1992 року було зроблено спробу принципово по-новому переосмислити базові основи взаємодії між державою, суспільством і громадянином, а також було представлено модель принципово нового конституційного ладу, який повинен був запровадити в Україні такий спосіб організації суспільних відносин, який би гарантував її сталий розвиток як демократичної, правової і соціальної держави, що активно взаємодіє та співпрацює з громадянським суспільством та його інститутами, існування та діяльність кожного з яких надійно захищена правом та відповідними правовими гарантіями. По-друге, в аспекті становлення та утвердження конституціоналізму у проекті 1992 року було закріплено такі фундаментальні принципи як: обмеження влади правом, поділ влади, верховенство права, пріоритет прав і свобод людини і громадянина та їх невідчужуваний характер, виборність органів державної влади, незалежність суду, законність, верховенство конституції, функціонування системи органів місцевого самоврядування тощо. По-третє, виняткова роль та значення проекту 1992 року у конституційному процесу доби незалежної України полягала у тому, що саме у ньому було чітко й послідовно втілено ідеї конституціоналізму як єдиної практики організації та функціонування системи державної влади в Україні, яка могла забезпечити демократичний та правовий характер суспільного розвитку країни.

5. Порівняно із проектом Конституції України від 1 липня 1992 року норми проекту Конституції від 27 травня 1993 року відзначалися еволюційним поступом у тогочасному конституційному процесі. Перш за все, такий розвиток конституційного процесу було здійснено в частині регулювання основ державного ладу. Слід звернути увагу на те, що в проекті від 27 травня 1993 року було значно чіткіше закріплено принцип народного суверенітету, який було доповнено та конкретизовано через відповідні конституційні положення. Важливою новелою проекту 1993 року стало внесення коректив у формулювання конституційного змісту принципу поділу влади: якщо у проекті 1992 року йшлося лише про поділ влади на три гілки, то у проекті 1993 року це положення фактично містило дві частини, які передбачали як поділ державної влади, так і її єдність, яка повинна була забезпечуватись шляхом взаємодії усіх гілок влади. По суті, авторами проекту було запропоновано новий конституційний шлях розвитку державного ладу не через подальше удосконалення поділу повноважень, а через розробку механізмів взаємодії між різними органами державної влади. Третім важливим досягненням проекту Конституції України 1993 року було уточнення та конкретизація норм і гарантій, які забезпечували розвиток громадянського суспільства в Україні та сприяли формуванню механізмів його взаємодії з державою. І хоча згодом відповідний розділ проекту було вирішено не включати до тексту Конституції України (проект 1995 року), вихідна ідея, запропонована авторським колективом, була вельми корисною для державного і суспільного розвитку України, а також для утвердження конституціоналізму як певної моделі демократичної взаємодії держави і громадянського суспільства на основі конституції і конституційних законів, а також

відповідно до фундаментальних й універсальних конституційно-правових цінностей.

6. Оцінюючи характер, зміст та наслідки політичної реформи 2004 року з погляду його впливу на конституційний процес в Україні, ми можемо зробити такі висновки. По-перше, критичні оцінки сучасного стану державної влади в Україні в частині забезпечення конституційних основ взаємодії між вищими органами держави, а також гарантування надійних механізмів впливу громадянського суспільства на державу та її органи, не лише не знижують, а навпаки – підвищують актуальність та значимість науково-юридичного вивчення досвіду політичної реформи 2004 року, якою було запропоновано нову конституційну модель організації і функціонування публічної влади, яка супроводжувалась зміною форми державного правління та переходом до парламентсько-президентської республіки. По-друге, важливим результатом аналізу наслідків політичної реформи 2004 року у контексті сучасного конституційного процесу є усвідомлення правових причин її неефективності, а також розуміння ролі та значення процесуальних чинників, які мають жорстко та неухильно дотримуватись у ході модернізації Конституції України. При цьому, загальна ідея конституційної модернізації повинна набути чіткого процесуального тлумачення, адже досі немає чіткості й узгодженості щодо того, в який саме спосіб можуть і повинні вноситись зміни до Конституції України, що, у свою чергу, збільшує рівень політичної напруги та збільшує поле потенційних конституційно-правових конфліктів. По-третє, повернення до ідей парламентаризму та намагання реалізувати їх у конституційному процесі сучасної України повинно обов'язково враховувати всі ті недоліки у функціонуванні

окремих конституційно-правових інститутів, які мали місце протягом 2004–2010 років.

РОЗДІЛ 3

РОЗВИТОК ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНОМУ КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

3.1. Конституційний процес і розвиток парламентаризму в Україні

Сучасний конституційний процес в Україні, що охоплює конституційну модернізацію та реформування системи державної влади, має своєю невід'ємною складовою й удосконалення діяльності законодавчої влади, зокрема – парламенту України. У цьому сенсі є всі підстави стверджувати, що зазначене завдання має виняткове наукове і практичне значення не лише для формування і розвитку парламентського права в Україні, але й для конституційного права України в цілому, адже попри фактичне існування різних форм державного правління, не можна сперечатися з тим, що за будь-яких умов і у будь-якій державі, що прагне втілювати у життя принципи демократії та правової державності, законодавча влада і парламенти відіграють одну з ключових, а доволі часто й вирішальну, роль [416, с. 55]. З цього погляду конституційний процес в Україні не може і не повинен оминати увагою питання організації і функціонування парламенту, що з необхідністю робить цю проблематику не тільки актуальною, але й вельми значимою в загальнотеоретичному і практичному аспектах, адже, як цілком справедливо наголошує Х. Приходько, в умовах сучасних глобалізаційних та євроінтеграційних

процесів, діяльність парламентів та категорія «парламентаризму» наповнюються якісно новим змістом [223, с. 113].

Неупереджений аналіз конституційного процесу в незалежній Україні переконливо засвідчує, що історія українського парламентаризму – це не лише зміна складу парламенту України, але й постійний пошук найбільш ефективних форм його організації, механізмів його функціонування, засобів взаємодії з іншими гілками влади [115, с. 20]. З цього погляду, парламентаризм це не лише певна теорія, що визначає провідну роль і повноваження парламенту, але й повсякденна практика функціонування цього органу державної влади, який одночасно виконує всі свої функції та забезпечує стабільну й ефективну взаємодію в системі «стримувань і противаг» [284, с. 234-235]. Справді, не викликає сумніву положення, що удосконалення роботи парламенту в Україні тісно пов'язано з питанням його структурної організації.

Відомо, що ще у перших проєктах Конституції України, безпосередню участь у підготовці яких приймав відомий вітчизняний конституціоналіст Л. Юзьков пропонувалась два варіанти визначення структури Верховної Ради України: однопалатний та двопалатний. Причому, розробники проєкту спирались як на об'єктивні потреби та реалії тогочасного конституційного і державно-правового розвитку України, так і на зарубіжну практику. Зокрема, у проєкті Конституції України, винесеному Верховною Радою України на всенародне обговорення в редакції від 1 липня 1992 року передбачалось, що законодавча влада в Україні належить Національним Зборам України, які діють у складі двох палат: Ради Депутатів і Ради Послів. Статтями 127 та 128 проєкту встановлювалось, що: а) Рада Депутатів, до складу якої входить 350 депутатів, обирається терміном на 5 років по

одномандатних виборчих округах з приблизно рівною кількістю виборців; б) Рада послів як орган територіального представництва обирається по одномандатних округах терміном на 5 років на основі рівного представництва – по 5 Послів від кожної області, Республіки Крим і міста Києва. При цьому статтею 141 проєкту до виключних повноважень Ради Послів пропонувалось віднести: утворення, укрупнення чи ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, їх найменування та перейменування; затвердження статутів регіонального самоврядування; призначення за пропозицією Голови Ради Послів голів і членів Верховного Суду, Вищого господарського суду і призначення Генерального прокурора України; призначення Голови та 11 членів Конституційного Суду; утворення Вищої атестаційної і дисциплінарної комісії суддів; надання попередньої згоди на укладання міжнародних договорів про державні союзи і військово-політичні об'єднання, міжнародні організації та державні кордони; ухвалення рішень про достатність підстав для усунення з посади посадових осіб у разі застосування імпичменту [144, с. 153].

Водночас варто згадати й проєкт Конституції України в редакції від 24 лютого 1996 року, який був схвалений Конституційною комісією 11 березня 1996 року. Нагадаємо, що розділ IV цього проєкту мав назву «Національні Збори України», в якому було зафіксовано (ст. 72), що Національні збори складаються з двох постійно діючих палат: Палати депутатів і Сенату. Стосовно верхньої палати проєктом передбачалось, що Сенат формується на основі рівного представництва від Автономії Крим, кожної області та міста Києва – по три сенатори, а також від міста Севастополя – два сенатори. Пропонувалось обирати сенаторів строком на чотири роки шляхом прямих виборів у багатомандатних округах. Водночас, статтями 85 та 87 проєкту передбачався доволі

чіткий перелік повноважень обох палат. Зокрема до повноважень Сенату передбачалось віднести: призначення половини складу Конституційного Суду України; призначення на посади та звільнення з посад за поданням Президента України суддів Верховного Суду України; надання згоди на призначення Президентом України глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; призначення на посаду та звільнення з посади заступника Голови Рахункової палати і половини її членів; надання згоди на призначення Президентом України Генерального прокурора; надання згоди на призначення Президентом України Голови Антимонопольного комітету; призначення за поданням Президента України складу Центральної виборчої комісії з виборів Національних Зборів України та Президента України; утворення за поданням Президента України Ради оборони України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам; затвердження протягом двох днів з моменту звернення указів Президента України про запровадження воєнного чи надзвичайного стану; утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів [145, с. 119-120]. Щоправда, як відомо, у Конституції 1996 року було втілено саме модель однопалатного парламенту. Цьому сприяло те, що, на думку частини вітчизняних юристів, саме така модель найбільш адекватно відповідала тогочасним вимогам політичного і правового розвитку України [361, с. 294].

Але ідея двопалатного парламенту неодноразово порушувалась і на початку 2000 року (у цьому контексті не можна не згадати всеукраїнський референдум, який фактично відкрив законодавчу перспективу переходу до двопалатності) і у 2003–2004 роках, у 2008–

2009 роках [416, с. 56]. До речі, щодо ролі референдуму 2000 року варто навести слова В. Журавського, який ще у 2001 році писав: «Проведений 16 квітня 2000 р. всеукраїнський референдум, на якому вражаюча більшість громадян висловились за створення двопалатного парламенту, мав своїм наслідком те, що парламентська реформа в Україні після оголошення його результатів поступово перейшла в практичну площину» [103, с. 143]. Значною мірою під впливом цієї події відбулась відчутна інтенсифікація як наукової, так і законотворчої діяльності щодо запровадження бікамералізму. Так, 10 травня 2000 року на розгляд до Верховної Ради України було внесено проект закону України «Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року» (реєстр. № 5300-1). Одночасно у науковому середовищі активно обговорювались питання формування верхньої палати, її повноваження, способи взаємодії з нижньою палатою тощо. Скажімо, прямі вибори і застосовувати у її діяльності принцип часткової ротації з метою досягнення максимальної оптимізації та професіоналізації діяльності сенаторів [102, с. 178-187].

Так само і на сьогодні в процесі конституційної модернізації можна чітко побачити прихильників бікамералізму. Так, наприклад, М. Оніщук у своїй доповіді «Доктрина конституційної перебудови: завдання та напрями реформи» наголошував, що стрижнем конституційних змін має стати саме перехід до бікамеральної структури парламенту, адже двопалатний парламент фактично поєднує в собі і політичне, і територіальне представництво. Загальна модель, що була запропонована цим дослідником виглядає так. Нижня палата – палата депутатів, будучи обраною шляхом прямих виборів за пропорційною системою відкритих списків, має стати органом політичного представництва народу. Крім законодавчої функції, на

нижню палату парламенту покладається відповідальність за формування уряду й контроль за його діяльністю. Неспроможність призначити уряд і затвердити програму його діяльності має наслідком розпуск нижньої палати парламенту та її дострокові вибори. Верхня палата – сенат – має обиратися прямими виборами (по дві особи від областей і міста Київ) за мажоритарною системою та представляти громади регіонів України. Відповідно до цієї моделі, ротація senatorів передбачається кожні три роки, що дасть можливість забезпечити наступність і стабільність у здійсненні влади. Сенат на відміну від нижньої палати не може бути розпущеним [186]. З подібними пропозиціями виступив і А. Колодій. Зокрема, у своєму виступі «Методологічні проблеми оновлення Конституції України» він запропонував ключові зміни: 1). Вилучити із нього ст. 95, яка присвячена бюджетній системі, ст. ст. 96 та 97 – регламентують Державний бюджет України, ст. 98 – передбачає статус Рахункової палати, ст. – 99 стосується грошової одиниці, ст. 100 – встановлює основи статусу Ради Національного банку України, ст. 101 – регламентує основи статусу Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; 2). Прямо передбачити конституційні основи для прийняття Законів України «Про Верховну Раду України», особливо з огляду на ч. 2 ст. 19 та п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України, «Про тимчасові спеціальні, слідчі та спеціальну тимчасову слідчу комісію», «Про парламентську більшість», «Про парламентську опозицію», «Про депутатські фракції та групи», «Про нормативно-правові акти в Україні», «Про закони та законодавчу діяльність», «Про всеукраїнський референдум», «Про місцеві референдуми», «Про народну законодавчу ініціативу»; 3). Зменшити конституційний склад Верховної Ради України до треста народних депутатів України, оскільки стабільно

зменшується кількість виборців в Україні; 4). Позбавити народних депутатів України абсолютної депутатської недоторканості; 5). Утворити двопалатну структуру парламенту, за для забезпечення представництва у Верховній Раді України адміністративно-територіальних одиниць [133].

Щоправда, ідеї бікамералізму було порушено не лише протягом останніх кількох років [416, с. 57]. Так, наприклад, О. Скрипнюк ще у 2009 році вказував на те, що наразі можна висунути щонайменше три основні аргументи на користь запровадження бікамеральної структури парламенту в Україні, а саме: представницький, інституційний та політичний. Причому на різних історичних етапах конституційного процесу в Україні, кожен з них набував більшого або меншого значення. Суть першого полягає у тому, що двопалатна модель дозволяє якомога гармонійніше поєднати загальнодержавні та регіональні інтереси, коли прихід до влади тієї чи іншої регіональної еліти не становить загрози для розвитку інших частин держави, адже у такому випадку верхня палата завжди гарантуватиме баланс інтересів різних регіонів за рахунок дотримання принципу рівного представництва від всіх областей. Більше того, навіть якщо уявити собі появу певних регіональних груп у верхній палаті, то все одно вони ніколи не зможуть монополізувати діяльність цієї палати через приблизно рівні можливості різних регіонів формувати подібні утворення (наприклад, якщо взяти розподіл на східні та західні регіони). На відміну від цього інституційний аргумент пов'язаний з забезпеченням якості законодавчої роботи парламенту, а також з необхідністю створення додаткового механізму, який би унеможливив прийняття не тільки поспішних (емоційно вмотивованих), але й кон'юнктурних (корпоративно вмотивованих) законів. Нарешті,

останній політичний аргумент має на меті запобігання надмірній радикалізації діяльності нижньої палати та пануванню у ній популістських настроїв [304, с. 349-350]. Звісно, кожен з них може ставати предметом обговорення, але при цьому саме двопалатна організація може стати тим механізмом, що дасть змогу вирішити ті проблеми, з якими хронічно стикається український парламент фактично ще з середини 90-х років минулого століття.

Щоправда, однією з причин, яка чи не найбільше зашкодила переходу до двопалатної організації парламенту стало те, що ця ідея дуже часто порушувалась представниками тих чи інших владних еліт виключно з політичними цілями, тоді як, насправді, питання бікамералізму пов'язані не стільки з нескінченними «перетягуваннями канату повноважень» між різними гілками та органами державної влади, скільки з необхідним і цілком об'єктивним процесом пошуку оптимальної моделі організації і функціонування парламенту як вищого органу законодавчої влади, в діяльності якого рівною мірою представлені та захищені як загальнонаціональні, так і регіональні інтереси [170, с. 370-412].

Також з ідеями підтримки двопалатної організації парламенту України виступали й інші провідні вітчизняні юристи. Наприклад, М. Цвік вважав, що саме двопалатна організація спроможна подолати ті об'єктивні політичні розколи і протистояння (які часто перетворювались на відверту боротьбу «на знищення» політичних опонентів), що властиві українському парламенту. Причому небезпеку подібних політичних протистоянь цей вчений вбачав насамперед у тому, що вони спотворюють сенс самої ідеї представництва різних інтересів, які мають насамперед регіональну специфіку. Справді, політика та політичні інтереси відігравали і завжди відіграватимуть

важливу роль у процесі функціонування парламенту (як доводить Ю. Фрицький, політика завжди впливала на діяльність державної влади [362, с. 60]), однак це все ж таки не означає того, що питання політичного протистояння та політичної боротьби повинні ставитись на перший план порівняно з інтересами суспільства в цілому, країни, держави. Як писав М. Цвік: «Існуючі... політичні протиріччя розкололи парламент. У результаті цього він значною мірою перестав бути як раніше органом територіального представництва населення. Тому для послідовного проведення принципу поєднання захисту інтересів усього народу в цілому з інтересами окремих регіонів доцільно створити у складі Верховної Ради другу палату – Раду територій, яка б обиралась на засадах спеціального представництва від окремих областей» [255, с. 101]. Водночас, на думку цього дослідника, завдяки формуванню другої палати можна було б значно послабити інтенсивність конфліктів між законодавчою та іншими гілками державної влади. Очевидно, що ці ідеї жодною мірою не втратили своєї актуальності й сьогодні. Свого часу з підтримкою ідеї двопалатності виступили О. Святоцький та В. Чушенко, які вказали на п'ять основних проблем, які дозволить вирішити в практиці конституційного розвитку України запровадження бікамералізму. Зокрема йшлося про те, що двопалатність дозволяє запровадити механізми взаємного контролю якості законотворчої діяльності у співпраці палат, підвищити рівень професійності представництва, зменшити конфліктність між законодавчою і виконавчою владою, забезпечувати більш гармонійне поєднання регіональних та загальнонаціональних інтересів, уникати небезпеки «законодавчої деспотії» [286, с. 20]. Так само цікаве дослідження проблематики бікамералізму та перспектив запровадження цієї моделі

організації парламенту було представлено у монографії «Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії» (2008) [83].

Щоправда, поряд з цим можна вказати і на кількість критично або принаймні скептично налаштованих фахівців щодо перспектив запровадження двопалатного парламенту в Україні. Утім, навіть ці дослідники радше висловлюють певну стурбованість щодо ймовірних засобів запровадження бікамералізму в Україні та його можливої моделі, аніж до ідеї двопалатності як такої [416, с. 59]. Зокрема, як пише І. Словська: «Існують як позитивні, так і негативні моменти запровадження двопалатного парламенту. Позитивним є представлення інтересів регіонів, збалансованість у прийнятті рішень нормативного і ненормативного характеру. Негативним – можливе подвоєння видатків на утримання та збільшення бюрократичного апарату (за умови розширення загальної чисельності штату), пролонгація процесу законотворчості. На сьогодні, за відсутності вагомих причин об'єктивного і суб'єктивного характеру, запровадження бікамералізму в Україні є проблематичним. Верховна Рада України має пройти шлях внутрішнього розвитку. Будь-які зміни у структуруванні парламенту України повинні бути невід'ємною складовою загальної політичної реформи. Інший підхід до вирішення окресленої проблеми призведе до загострення політичної ситуації та недовіри чи малоефективності нововведень» [318, с. 191-192]. Звісно, важко сперечатись з тим, парламент України повинен сам пройти певний «шлях внутрішнього розвитку», але наразі цілком очевидно, що збереження сформованої в Україні моделі функціонування парламенту може призвести до нівеляції ідеї парламентаризму як такої.

З цього погляду, апробацію або принаймні моделювання інших способів організації парламенту в процесі діяльності консультативно-

дорадчих органів з напрацювання змін до Конституції України слід вважати не певним «штучним щепленням», а об'єктивно необхідним у теоретичному та практичному аспектах кроком, який здатен не лише істотно поліпшити реалізацію основних функцій парламенту та підняти на якісно новий рівень його діяльність, але й змінити суспільну думку щодо цього, без жодного перебільшення, одного з найважливіших органів державної влади для будь-якої демократичної країни. У даному випадку внутрішня логіка конституційних змін зумовлена не суб'єктивними бажаннями тих чи інших політиків або науковців, а виключно тією реальною потребою узгодження конституційних механізмів організації та діяльності органів державної влади із тими функціями, які вони покликані реалізовувати відповідно до сучасної практики конституціоналізму [383, с. 336-337]. Таким чином, конституційна модернізація, що триває нині в Україні і є пов'язаною зі змінами конституційного регулювання порядку організації та функціонування вищих органів державної влади, має одним зі своїх аспектів й удосконалення роботи вітчизняного парламенту [416, с. 60]. Причому це «удосконалення» повинно реалізовуватись не лише через загальне переосмислення принципу поділу влади з погляду його сучасних інтерпретацій [99], але й через обговорення та запровадження нових моделей організації парламенту, які, щоправда, повинні застосовуватись та апробуватись не на основі суб'єктивних політичних вподобань і волюнтаристських рішень, а виключно на підставі науково обґрунтованого та системного бачення засобів оптимізації роботи як парламенту, так і всієї системи державної влади в цілому (справді, важко не погодитись з В. Скрипнюк, яка доводить що конституційний розвиток парламентаризму в Україні слід розглядати як у контексті структурної модернізації самого парламенту, так і з погляду

оптимізації його взаємодії з іншими органами державної влади [300, с. 53]).

Іншим ключовим напрямом конституційного процесу в Україні у сфері парламентаризму є зміна форми державного правління відповідно до політичної реформи 2004 року, конституційні зміни відповідно до якої були відновлені у 2014 році. Як вже зазначалося нами у попередній частині дослідження, політична реформа 2004 року та перехід до парламентсько-президентської форми правління ознаменувалися підвищенням ролі парламенту та посиленням традицій і практики парламентаризму. Значення політичної реформи 2004 року для становлення та розвитку парламентаризму в Україні стало найбільш очевидним після відновлення дії Конституції України редакції 1996 року на підставі згадуваного нами Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року.

Зміни конституційних та інших правових засад діяльності Верховної Ради України у 2010 році значною мірою вплинули на повноваження Парламенту. Так, зокрема Верховна Рада втратила право призначення Прем'єр-міністра (за поданням Президента) та його відставки, на формування Уряду (призначення окремих міністрів) та вплив на програмні документи його діяльності; за відновленою редакцією Конституції Уряд став відповідальним не перед Парламентом, а перед Президентом і в своїй діяльності керувався постановами Верховної Ради. Натомість Президент набув права фактично одноосібно формувати персональний склад Уряду (поряд з призначенням/звільненням інших керівників центральних органів влади та голів місцевих державних адміністрацій), а також – приймати рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради без консультацій з Головою Верховної Ради.

Відповідно до експертних оцінок стану парламентаризму в Україні протягом 2010–2012 років, за цей період знизилась ефективність діяльності парламенту. Головними наслідками зазначених змін стали: зниження ролі Верховної Ради в системі влади; структурні вади Парламенту; низька ефективність роботи Верховної Ради; безсистемність і низька якість законотворчої діяльності; недосконалість парламентського контролю; неналежний рівень прозорості [191, с. 3]. Зменшення повноважень Верховної Ради призвело до зниження її ролі в системі влади, звуження її установчої і контрольної функції.

Не слід забувати також про те, що на пострадянському просторі президентській та президентсько-парламентській формам правління загалом притаманні такі недоліки, як надмірна концентрація влади, придушення політичної конкуренції і занепад демократичних інститутів і Україна не стала винятком. На думку експертів, надмірна концентрація влади в президентській посаді, особливо в умовах поставторитарного суспільства з відсутніми або слабо розвиненими традиціями стримування та противаг, негативно впливає на розбудову незалежних політичних партій та розвиток парламентаризму [10].

Ставлення громадян та експертів до діяльності українського Парламенту у період 2010–2013 років не відзначалося переважно позитивним характером. Однак, у період після конституційної «антиреформи» воно значно погіршилося. Повна суспільна підтримка діяльності Парламенту у 2012 році мала критичний рівень – 4 %. Переважна більшість як громадян, так і експертів були незадоволені роботою Верховної Ради і вважали, що вона захищає насамперед інтереси великого капіталу, «тіньового» бізнесу та керівників органів державного управління. Роль Верховної Ради України після скасування конституційної реформи. Після парламентських виборів 2012 року

суспільство спостерігало девальвацію механізмів парламентаризму, тобто дискусивної демократії, критичне зменшення ролі народного депутата України як носія і виразника волі виборців, представника їхніх інтересів та фахівця-законодавця [161]. Ю. Ломжець переконана, що Парламенту України необхідно переглянути сутність свого призначення, яка в нинішньому вигляді не дозволяє повною мірою розвинути внутрішній потенціал парламентаризму. Йдеться, насамперед, про його роль в інтеграції населення і управлінських прошарків у загальну мережу правил і звичок, консолідації суспільства, врегулювання конфліктів між політичними акторами, зміцнення політичних систем за допомогою мобілізації населення на підтримку нових інститутів [161].

У період дії відновлення президентсько-парламентської форми правління 2010–2014 років, на думку експертів, більш виразною стала різниця між головними парламентськими політичними силами (більшістю та опозицією) в політиці, яку вони проводять у гуманітарній, безпековій і соціальній сферах, натомість менш помітною є різниця в політиці зарплати, доходів населення, податків з фізичних осіб та в питаннях цін і тарифів для населення.

Водночас розвиток парламентаризму в Україні з моменту відновлення дії Конституції України в редакції 2004 року та парламентсько-президентської форми правління повернув конституційний процес до проблемних аспектів парламентаризму, які виникли за результатами практичної реалізації Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року. 21 лютого 2014 року Верховна Рада проголосувала за повернення до парламентсько-президентської форми правління, яка діяла у 2006–2010 роках. Положення Конституції України у редакції 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, визнано такими, що є чинними на території України згідно з Законом України від 21 лютого 2014 року № 742-VII.

Базовою проблемою парламентаризму в Україні, на яку звертали увагу до 2010 року, до сьогодні залишилася проблема формування Верховної Ради України [388, с. 100]. Так, незважаючи на суспільні очікування у 2014 році щодо зміни виборчої системи, позачергові вибори до Верховної Ради України у жовтні 2014 року відбулися за змішаною виборчою системою із закритими списками партій та блоків. Після парламентських виборів 2012 року виборче законодавство не зазнало значних змін – Законом України «Про вибори народних депутатів України» було встановлено 5 % прохідний бар'єр і змішану виборчу систему – 225 депутатів обиралися в загальнодержавному багатомандатному окрузі за виборчими списками від політичних партій (за пропорційною системою), а інші 225 – в одномандатних округах (за мажоритарною системою). Не всі експерти поділяли думку, що «вибори стали кроком уперед у демократичному розвитку країни», частина вважала, що «у деяких аспектах це був крок уперед, у деяких – назад».

Основними позитивними відмінностями парламентських виборів–2014 від попередніх виборів–2012 було визначено мінімізацію застосування адмінресурсу, меншу кількість фальсифікацій, вищий рівень прозорості та чесності виборчого процесу, публічності і доступу до медіа-простору, політичної конкуренції та запит на нові обличчя у Парламенті. До негативних тенденцій було зараховано збереження мажоритарної складової виборчої системи, перебування країни у стані війни, неможливість проведення виборів по всій території України, вищий рівень популізму та нижча явка виборців [192].

На думку вчених, на тогочасному етапі українська держава зіткнулася з системно-політичною кризою, що була зумовлена передусім нерозвиненістю основних інститутів демократії та демократичних процедур, а в таких умовах не може відбуватися процес політичної модернізації в Україні, невід'ємною складовою якої є розвиток парламентаризму. А. Кройтор переконаний, що для вітчизняної політичної системи характерні перманентна нестабільність парламентських інститутів, зокрема негативно на неї впливала закритість виборчої системи, що унеможлиблює ротацію політичної еліти в результаті виборів, слабкість партійної системи та нестабільність парламентських коаліцій [153, с. 142]. Свідченням цього була періодична конфронтація між урядом та парламентом.

Не випадково, оцінюючи діяльність Парламенту VIII скликання, Президент України у щорічному (2016 року) Посланні до Верховної Ради зазначав, що парламентсько-урядова криза продемонструвала, що парламентські партії, які відстоюють спільні демократичні, патріотичні та проєвропейські позиції, часом не можуть, навіть в умовах війни і складної ситуації в економіці України, дійти згоди в питаннях політичного партнерства. Відтак, розмежованість та конфліктність політичного простору перешкоджають формуванню відповідальної, стабільної влади, що спирається на довіру громадян і здійснює стратегічні кроки щодо реформування країни та її виходу на траєкторію стабільного розвитку [15, с. 139]. Серед позитивних моментів було відзначено, що Парламент VIII скликання виявився більш продуктивним в плані законодавчої роботи – більше ініційованих законопроектів, більше проголосованих законів. Однак найбільшою проблемою парламентської кризи в Україні, на думку експертів, залишалася недовіра громадян України до Верховної Ради України як

вищого представницького органу держави, що вказувала на необхідність реформування, - на рівні 83 % на 2016 рік. Серед інших проблем українського парламенту було виокремлено такі, як політична корупція та культура, депутатська етика, питання декларування доходів депутатів та конфлікту інтересів у Верховній Раді України, лобізм, недоторканність народних депутатів України, відкритість і прозорість парламентської діяльності в Україні [89, с. 28].

З метою подолання низки деструктивних явищ в 2016 році розпочалася внутрішня парламентська реформа з представлення Оціночною Місією Європейського парламенту Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України наприкінці лютого 2016 року. Рекомендації місії Європейського парламенту були прийняті Верховною Радою України 17 березня 2016 року Постановою № 4219 «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України». Цим документом Парламент продемонстрував політичну готовність до внутрішньої реформи, а також взяв на себе зобов'язання реалізувати 52 рекомендації, викладені в Дорожній карті.

Через три роки експерти оцінили стан виконання «Дорожньої карти внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» у 41,8 % [188, с. 3]. Зокрема, рекомендації з блоку «Законодавча спроможність та законотворчий процес» було виконано на 42 % – депутати підготували найбільше ініціатив, але жоден законопроект не ухвалили в цілому. Рекомендації з блоку «Політичний нагляд за виконавчою гілкою влади» виконали на 37,5 %. Зокрема, йшлося про ухвалений в першому читанні проєкт закону, який передбачає зменшення кількості комітетів і налагодження їх

комунікації з міністерствами для посилення контрольної функції Парламенту. Натомість блок «Відкритість, прозорість, підзвітність громадянам» було реалізовано майже на 70 %, позаяк була запроваджена платформа громадського коментування законопроектів, ухвалено IT-стратегію і комунікаційну стратегію Парламенту. Блок «Посилення адміністративної спроможності» парламентарі виконали на 33,3 %, «Дотримання етичних норм» – на 30 %, а рекомендації, що стосуються коаліції, опозиції та діалогу в парламенті – на 31 %.

Напередодні обрання Верховної Ради IX скликання громадськістю, експертами і депутатами спільно було визначено актуальні виклики у сфері парламентської реформи, серед яких: відсутність комплексного підходу до реформи; низька якість деяких законодавчих ініціатив (зокрема, змін до Конституції щодо зменшення кількості народних депутатів, скасування депутатської недоторканності тощо) з погляду юридичної техніки; пріоритет швидкості ухвалення законопроектів, що може мати негативні наслідки для парламентаризму загалом [267].

Серед пріоритетних дій на 2020–2021 роки було визначено такі заходи: 1) узгодити Регламент з Конституцією, зокрема у сфері проведення добору кандидатів на посаду суддів Конституційного Суду та врегулювання статусу коаліції; 2) переглянути Дорожню карту щодо внутрішньої реформи Парламенту для доопрацювання рекомендацій, які втратили актуальність; 3) ухвалити концепцію законодавчого процесу, яка має бути узгоджена між усіма суб'єктами законодавчого процесу та корелювати з поточною реформою публічної адміністрації; 4) ухвалити Закон «Про нормативно-правові акти» задля забезпечення ефективного розподілу сфери регулювання законів та підзаконних актів; 5) розробити та ухвалити Кодекс депутатської етики з

урахуванням міжнародних стандартів діяльності парламентарів;
б) організувати процес розробки комплексних змін до Конституції в Парламенті із метою посилення ролі Парламенту та розв'язання наявних внутрішніх проблем, які впливають із положень Конституції України: а) зміна способу голосування за закони простою більшістю за наявності визначеного кворуму; б) обмеження індивідуального права законодавчої ініціативи народних депутатів; в) скасування імперативного мандата [267].

Незважаючи на певні внутрішні недоліки розвитку парламентаризму, законодавча робота Верховна Ради VIII скликання була плідною – ухвалено 2734 законодавчих актів, у тому числі – 987 законів та кодексів в цілому, було проведено 35 парламентських слухань. Експерти особливо відзначають законодавчі акти, які стали основою проведення реформ в сферах децентралізації, медицини, освіти, пенсійного забезпечення, судової системи, боротьби з корупцією, національної безпеки. Парламентом було сформовано систему антикорупційних органів: НАБУ, Спеціальна антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд, Національне агентство з протидії корупції, запроваджено електронне декларування статків і доходів. За словами спікера Верховної Ради VIII скликання, створення в Україні найбільш відкритої системи електронного декларування у світі продемонструвало повну єдність і громадянського суспільства, і українського Парламенту [69]. Втім, оскільки українське суспільство хоч і позитивно, але досить насторожено ставиться до реформ, схильне оцінювати їх результативність, а не законодавчу основу (невідомо ж, наскільки ефективними будуть прийняті законодавчі акти) – рівень недовіри до Парламенту залишався високим. Згідно з опитуваннями на

лютий 2019 року 82 % респондентів не довіряли Верховній Раді України [273].

Верховна Рада IX скликання була обрана на позачергових виборах 21 липня 2019 року після дострокового припинення повноважень Парламенту Президентом України з причини відсутності коаліції. В правовій площині ключовою проблемою позачергових виборів залишилася нереформованість виборчого законодавства, зокрема збереження чинної змішаної виборчої системи для обрання народних депутатів.

Депутати намагалися оскаржити дострокове припинення повноважень Парламенту у Конституційному Суді шляхом визнання Указу Президента «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» [236] неконституційним. У конституційному поданні зазначалося, що Конституцією не віднесено до повноважень Президента встановлення факту наявності чи відсутності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а лише надано можливість видати указ за умови наявності юридичного факту – відсутність коаліції депутатських фракцій більше ніж один місяць від дня припинення її діяльності. Автори клопотання вказували, що Президент не дотримався гарантованого Конституцією України місяця, відведеного для формування наступної коаліції. Однак Конституційний Суд Рішенням у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» констатував, що між Президентом України та Верховною Радою України виник конституційний конфлікт щодо підстав дострокового

припинення повноважень Верховної Ради України, який не має правового вирішення, оскільки Основний Закон України не визначає порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. І розв'язання конституційного конфлікту народом шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України відповідає вимогам ч. 2 статті 5 Конституції України [274]. Таким чином, позачергові вибори до Верховної Ради було призначено на 21 липня 2019 року.

Головним недоліком виборчого процесу став його надміру прискорений темп (на кампанію було відведено лише 58 днів), що створило додатковий тиск як на організаторів виборів, так і на кандидатів та партії – суб'єктів виборчого процесу [209]. Президентська партія «Слуга народу» на виборах набрала 43,16 % і отримала 124 мандати за пропорційною системою і 130 – за мажоритарною. Тому змогла сформувати найбільшу фракцію, а потім і парламентську коаліцію – так звану монобільшість, яка почала приймати закони в так званому турборежимі. Експерти вважають, що поспіх негативно позначився на їх якості, оскільки чимало законопроектів виявилися непродуманими та суперечливими, а крім того спрямованими на розширення президентської вертикалі [105] і зміцнення президентської влади, що суперечить парламентсько-президентській формі правління в Україні. До завершення каденції Парламенту ІХ скликання важко повною мірою оцінювати вплив його роботи і внутрішніх процесів на розвиток парламентаризму в Україні. Що ж стосується законів, головними досягненнями Верховної Ради ІХ скликання її спікер вважає: скасування депутатської недоторканності; запровадження процедури імпічменту Президента; звернення до Конституційного Суду щодо скорочення кількості депутатів до 300

осіб; запровадження ринку землі, легалізацію грального бізнесу; оновлення будівельних норм; прийняття закону про держслужбу за контрактом [105].

Скасування депутатської недоторканості передбачало внесення змін до Конституції – Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканості народних депутатів України)» було прийнято у вересні 2019 року, зміни набули чинності на початку 2020 року. Цими змінами було виключено зі статті 80 Конституції положення, що гарантує парламентарям депутатську недоторканність, а також неможливість бути притягнутими до кримінальної відповідальності, затриманими чи заарештованими без згоди Верховної Ради. Тож стаття 80 Основного Закону тепер містить лише норму, згідно з якою народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп [231].

Спільна робота у продовженні реформ вказує, з одного боку, на єдність, єдностайність Парламенту і Президента, а з іншого, створює нові проблеми, особливо у площині розмежування гілок влади. В цьому контексті видається дуже актуальним висловлювання С. Яцентюка про досягнення збалансованості у функціонуванні всіх гілок влади в режимі солідарної відповідальності, але чіткого визначення компетенції і повноважень, розмежування функцій [418].

Не менш важливою проблемою розвитку парламентаризму в Україні залишається питання конституційно-правового регулювання статусу коаліції та опозиції як структурних елементів Верховної Ради України. Регламент Верховної Ради був єдиним нормативно-правовим актом, котрий упродовж лише двох років (2008–2010 роки) визначав

права опозиційних фракцій в українському Парламенті. Розділ під назвою «Парламентська опозиція» з'явився в редакції Регламенту 2008 року і в ньому було прописано порядок утворення та припинення діяльності опозиції, а також її права. Опозиційною вважалася фракція, котра налічувала більш ніж половину нардепів, які не увійшли до коаліції, і публічно заявила про свою опозиційність. Крім того, була передбачена можливість створення опозиційного об'єднання, яке мали право утворити фракції, сумарний чисельний склад яких становив понад половину некоаліційних депутатів. З цього випливає, що парламентською опозицією могла бути лише одна фракція або одне об'єднання фракцій.

Парламентська опозиція претендувала на представництво під час розподілу керівних посад у Верховній Раді України. Зокрема, опозиції надавалося першочергове право вибору посад голів у комітетах з питань бюджету, діяльності Верховної Ради та її органів, свободи слова й інформації, прав нацменшин, свободи совісті, соцполітики, охорони здоров'я, науки та освіти, судочинства й судоустрою, правоохоронної діяльності, боротьби з оргзлочинністю та корупцією тощо. У тих комітетах, де посади голів належали до квоти коаліції, опозиція мала право претендувати на посади перших заступників.

Також регламент надавав опозиції право вимагати скликання позачергової сесії Парламенту або проведення додаткового пленарного засідання, якщо таку вимогу підтримали щонайменше 150 народних депутатів. Поза тим опозиційна фракція чи об'єднання мали право на внесення без голосування питань до порядку денного сесії та пленарного тижня, а в дні пленарних засідань щотижня відводився час для розгляду питань, запропонованих парламентською опозицією. Опозиції гарантувалося право виступу її представника під час розгляду

Верховною Радою питань про засади внутрішньої та зовнішньої політики України, програму діяльності й відповідальність Уряду, стан виконання державного бюджету.

З моменту відновлення дії Конституції в редакції 2004 року правовий статус коаліції в Україні визначається Конституцією України та Рішеннями Конституційного Суду України 2008 та 2010 років, при цьому Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» після викладення його в редакції від 08.10.2010 року вже не регулює статус зазначеного суб'єкта безпосередньо, хоча на нього можуть поширюватися його норми, що регулюють статус ситуативної більшості у парламенті [323, с. 183].

Такий конституційно-правовий вакуум у питанні статусу парламентської коаліції ускладнюється неузгодженими між собою та однаково чинними з юридичної точки зору Рішеннями Конституційного Суду України, у яких по-різному тлумачиться поняття «парламентська коаліція». Відповідно до пункту 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 18 вересня 2008 року словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України», що міститься у статті 82 Конституції України слід розуміти як сформоване на встановлених Конституцією та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання за результатами виборів кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, які (депутатські фракції) на основі узгодження політичних позицій погодились на спільну парламентську діяльність. При цьому у мотивувальній частині сказаного Рішення Конституційним Судом було визначено суб'єктів формування коаліції – депутатські фракції [278]. Водночас у Рішенні Конституційного Суду України від 6 квітня 2010

року визначено протилежну правову позицію про те, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України [279]. Статус парламентської опозиції, незважаючи на наявні законопроекти з цього питання, досі не визначено законодавчо. Закон про опозицію має забезпечити права парламентської меншості особливо в нинішніх умовах, позаяк позачергові парламентські вибори 2019 року створили безпрецедентну ситуацію в історії сучасної української політики: вперше одна політична партія сформувала одноосібну більшість (монобільшість) у Верховній Раді, не потребуючи союзників та проведення коаліційних переговорів з іншими політичними силами.

Отримавши понад 226 голосів і формуючи порядок денний засідань на власний розсуд, політична партія «Слуга народу» почала в так званому турборежимі приймати закони без урахування думки опозиційних депутатів, втілюючи в такий спосіб обіцянки Президента України В. Зеленського, що негативно позначилося на якості прийнятих нормативно-правових актів. Окрім того, представники пропрезидентської фракції очолили більшість парламентських комітетів. Позиція опозиційних депутатів переважно не враховується. Їх законодавчі ініціативи вкрай рідко потрапляють на голосування до сесійної зали, ще рідше вони стають чинними нормативно-правовими актами: менше 10 законопроектів, ініційовані виключно депутатами не зі «Слуги народу», набули статусу закону. Опозиційні депутати також скаржаться на незначний відсоток урахування їх поправок до проєктів. Ці деструктивні тенденції негативно позначаються на розвитку парламентаризму та рівні демократії в Україні. Тому у монобільшості

підтримують законодавче визначення статусу опозиції. «Закон про опозицію, який, на жаль, фактично був викинутий з регламенту як норма в 2010 році, повинен бути. І в Європарламенті завжди кажуть: більшість і меншість повинні мати рівні права», – наголошує заступниця Голови Верховної Ради О. Кондратюк [374].

Одним з перспективних аспектів реформування відповідно до встановленої конституційної процедури парламенту як вищого органу законодавчої влади в Україні є зміна організації парламенту і перехід до двопалатної структури, яка передбачає функціонування Українського парламенту у складі двох палат, що дозволяє не лише забезпечити регіональне представництво всіх територій, але й оптимізувати діяльність самого парламенту, підвищити якість законотворчої та законодавчої діяльності, уникнути штучних політичних конфліктів та передвиборчого популізму. Необхідно зазначити, що сама ідея двопалатності (бікамералізму) не є певною новелою для конституційного процесу України. Якщо абстрагуватись від перших конституційних проєктів початку минулого століття, то можна побачити, що разом із проголошенням незалежності України в ході розробки і прийняття Конституції України практично весь час обговорювались як однопалатна, так і двопалатна моделі організації парламенту, що знайшло свого безпосереднього юридичного відображення у конституційних проєктах 1992–1996 років.

3.2. Реформування системи виконавчої влади в сучасному конституційному процесі

Не викликає сумніву, що триваючий нині конституційний процес, а активна робота у напрямі модернізації Конституції України, стосується не лише того, що описується поняттям «основ конституційного ладу», але й охоплює зміни як системи державної влади в цілому, так і тих її органів, що утворюють класичні гілки державної влади. З цього погляду, слід визнати, що одним з ключових напрямів реформування конституційно-правових основ розвитку суспільства і держави в Україні, є успішне проведення адміністративної реформи, яка б гарантувала як ефективну побудову та функціонування виконавчої влади, так і забезпечила її демократичну взаємодію з іншими гілками та органами державної влади. Як вказує К. Бабенко, важливість адміністративної реформи для сучасного конституційного процесу в Україні пояснюється бодай тим, що сама по собі адміністративна реформи постає «невід'ємною складовою процесу реалізації Конституції України» [17]. Цей процес має як практичну, так і теоретичну складову, яка пов'язана з продовженням конституційно-правових досліджень засобів, моделей та перспектив реформування органів виконавчої влади в Україні.

Утім, проблема реформування виконавчої влади має не тільки загальнотеоретичне значення як одна з базисних і для науки конституційного, і для науки адміністративного права, але й є актуальною для державотворчих та правотворчих процесів, які тривають в Україні. Тому, наголошуючи на актуальності зазваної проблематики для конституційного права, слід вказати на такі аспекти. По-перше, практично всі без винятку вітчизняні вчені погоджуються з

тим, що зміни Конституції України містять конкретизацію та уточнення, чи зміну (повну або часткову) тих балансів, в системі взаємодії органів виконавчої влади, Президента України та парламенту, які наразі сформувались в Україні. Фактично, ця проблема була чітко усвідомлена ще на початку 90-х років минулого століття, коли навіть у процесі роботи над Конституцією України викристалізувались різні підходи не лише щодо формування «виконавчої вертикалі» в цілому, але й щодо того, в який спосіб повинна організовуватись діяльність органів виконавчої влади, як вони повинні взаємодіяти, яким має бути коло їх компетенції та відповідальності. При цьому намітились дві тенденції, одна з яких передбачала налагодження тісної взаємодії насамперед між главою держави та урядом, а інша – посилення впливу парламенту як на формування персонального складу уряду, так на його діяльність. Тому, будь-які подальші процеси реформування системи державної влади, які є невід'ємною частиною триваючого нині конституційного процесу, з необхідністю актуалізують проблему оптимізації діяльності і системи виконавчої влади в цілому, і окремих її органів.

По-друге, питання адміністративної реформи та децентралізації державної влади ставали предметом активних дій влади починаючи з середини 90-х років минулого століття. Причому, зміни на рівні Конституції України (передовсім ідеться про політичну реформу 2004 року, яка істотно трансформувала систему взаємодії між главою держави, парламентом та органами виконавчої влади в Україні) супроводжувались цілим рядом змін на рівні конституційного законодавства, що мали місце в Україні як до цієї реформи, так і після неї. Деякі з цих змін виявили свою плідність, інші – навпаки, доволі швидко засвідчували свою недоречність. Таким чином, для того, щоб

уникнути подібних негативних ефектів у майбутньому, у сучасному конституційному процесі має бути сформоване чітке науково-юридичне розуміння того, якою, власне, має бути система виконавчої влади в Україні, як вона має формуватись і функціонувати.

По-третє, не можна оминати увагою той факт, що реформування органів виконавчої влади безпосередньо корелює з тим, яким чином функціонує й розвивається система державного управління в Україні. Справді, якщо виходити з тлумачення державного управління як «виду діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів та здійснення управлінських функцій» [164, с. 158], то тоді стає цілком очевидним, що саме від органів виконавчої влади, чіткості визначення їх конституційно-правового статусу та нормативного забезпечення їх діяльності залежить успішність реалізації практично усіх без винятку завдань та цілей у сфері державного управління. Більше того, зв'язок між функціонуванням органів виконавчої влади та системою державного управління – з одного боку, і конституційною модернізацією – з іншого, посилюється тим, що саме в конституції встановлюються ті визначальні цілі, завдання і функції, які спрямовують розвиток як виконавчої влади, так і здійснюваної нею виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності [174, с. 30]. Все це вказує на її значну роль реформування виконавчої влади в частині наукового забезпечення триваючих нині в Україні державотворчих і правотворчих процесів.

У сучасній науці конституційного права проблематика реформування та розвитку систем виконавчої влади розглядається як у контексті теорії поділу влади (у цьому сенсі ключової ролі набувають питання забезпечення ефективної взаємодії між різними гілками

державної влади, а також створення системи «стримувань і противаг», яка б забезпечила демократичний конституційний лад від авторитарних тенденцій та від загрози узурпації державної влади [303, с. 325]), так і з погляду вивчення тих взаємозв'язків, які утворюються між формою державного правління та способом формування і функціонування органів виконавчої влади. Дійсно, не можна заперечувати того, що попри безумовну універсальність самої виконавчої влади (у тому сенсі, що будь-яка сучасна держава не може ефективно існувати і розвиватись без відповідної системи виконавчих органів на загальнодержавному та місцевому рівні), способи її організації, повноваження, компетенція, склад тощо вирізняються значним рівнем варіативності. Одним з ключових факторів конституційно-правового характеру, який зумовлює організацію і функціонування виконавчої влади, є конституційно встановлена форма правління. Зокрема, у державах з парламентськими формами правління уряд, як правило, постає колегіальним носієм виконавчої влади, який формується на парламентській основі і є відповідальним перед парламентом за той чи інший обраний ним політичний курс [179, с. 259]. Натомість, у президентських республіках «уряд здебільшого розглядається як сукупність радників глави держави, повноваження яких є похідними від повноважень глави держави» [137, с. 511]. Таким чином, зміна форми правління з необхідністю спричиняє зміни у конституційному статусі вищих органів виконавчої влади, а демократизація конституційного ладу в цілому завжди обертається й необхідністю демократизувати виконавчу владу [369, с. 157-158]. Щоправда, є справедливим і зворотне твердження: у багатьох випадках намагання конституційної оптимізації та удосконалення організації і функціонування виконавчої влади можуть бути реалізовані виключно шляхом конституційного

коригування форми державного правління, перерозподілом повноважень в системі державної влади, конституційним пошуком нових механізмів взаємовпливу та відповідальності вищих органів державної влади.

Фактично, винятково важлива роль реформування виконавчої влади у конституційному процесі України об'єктивувалась разом із проголошенням незалежності. Як зазначає О. Скрипнюк, першим кроком на шляху реформування виконавчої влади, який став своєрідним початком загальної модернізації та демократизації Української держави і суспільства, можна вважати Декларацію про державний суверенітет, «яка проголосила одним із основних принципів організації Української держави принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також що органи кожної з цих гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України» [306, с. 474]. Зазначені зміни були покликані докорінним чином видозмінити загальну конституційну парадигму розуміння сутності виконавчої влади, яка почала сприйматись вже не стільки як засіб забезпечення панування держави, скільки як один з найважливіших та найбільш ефективних інструментів забезпечення прав і свобод людини і громадянина, реалізації повноважень демократичного державного управління [9, с. 159]. Утім, практично вже на початкових етапах підготовки та розробки проекту Конституції України визначились різні підходи до того, яким саме чином повинна організовуватись і функціонувати виконавча влада в Україні. Зокрема, на думку Л. Юзькова, загальна конституційна модель виконавчої влади мала містити чотири основні рівні: а) Президент України (його конституційний статус пропонувалось окреслити через його визнання главою держави і главою виконавчої влади одночасно);

б) Кабінет Міністрів України (Уряд), який повинен був підпорядковуватись Президенту, відповідати перед ним та керуватись у своїй діяльності його програмою та рішеннями; в) міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво дорученими їм ділянками управління і відповідають перед Президентом за стан справ на ввірених їм ділянках управління; в) обласні (земельні) та районні управи, які у межах своїх повноважень впроваджують у життя конституцію, закони й укази Президента, інші акти законодавчої і виконавчої влади, забезпечують дотримання правопорядку, захист прав і свобод громадян, контролюють і координують діяльність підприємств, установ і організацій, органів місцевого і регіонального самоврядування, а також місцевих державних органів, які безпосередньо підпорядковані міністерствам та іншим центральним відомствам [394, с. 20].

На відміну від цього, прихильники іншого бачення конституційного розвитку системи виконавчої влади в Україні пропонували відмовитись від ідеї включення посади Президента до системи органів виконавчої влади. Цей підхід знайшов свого відображення у проєкті Конституції України в редакції від 27 травня 1993 року. Власне, саме ця остання позиція і виявилась домінуючою, знайшовши своє формально-юридичне закріплення у тексті Конституції України 1996 року, частина 1 статті 113 якої чітко визначила, що «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади». Водночас, відповідно до тієї редакції статті 116 Конституції України діяльність Кабінету Міністрів України мала спрямовуватись на: забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України,

актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення проєкту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, та ін.

При цьому, відносини між Кабінетом Міністрів України і Президентом України відповідно до Конституції України в редакції 1996 року регулювалися статтею 106 Основного Закону [148, с. 768]. Зокрема, Президент України призначав за згодою Верховної Ради України голову уряду, припиняв його повноваження та приймав рішення про його відставку. Відповідно ж до пункту 1 статті 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року Президент України мав право прийняти рішення про відставку Кабінету Міністрів України. При цьому, Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президенту України заяву про відставку Кабінету Міністрів України у день прийняття рішення Президента України [240]. Загалом, зазначений тип взаємовідносин між президентом, урядом та іншими органами виконавчої влади часто окреслюється поняттям «складного центру». Відповідно до сучасного стану конституційно-правового регулювання в Україні це означає, що хоча повноваження президента та уряду не збігаються, глава держави, як доводить А. Коваленко, має досить вагомий вплив на виконавчу владу при мінімальній відповідальності за саму діяльність уряду [122, с. 46].

Зміна такого типу конституційно-правових відносин між главою держави та урядом відбулася в результаті політичної реформи 2004 року. Статтею 113 Конституції України із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року визначено, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією. Порядок формування Кабінету Міністрів України на сьогодні визначається на підставі статей 83, 106, 114 чинної редакції Конституції України та логічно відображає статус вищого органу у системі виконавчої влади, визначений статтею 113 Конституції України. Відповідно до статті 114 Конституції Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Запроваджена за результатами політичної реформи 2004 року парламентсько-президентська форма правління та зміна типу конституційно-правових відносин в системі вищих органів влади держави логічно відображається у нормах статті 115 Конституції України, відповідно до якої Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

При цьому у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року, який був прийнятий з метою повернення законодавства до Конституції України в редакції 2004 року, Президент України позбавлений права приймати рішення про відставку Кабінету Міністрів України, а лише наділений правом вносити Верховній Раді України пропозицію щодо розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України з урахуванням обмежень, визначених частиною 2 статті 87 Конституції України, а питання складення повноважень та відставки Кабінету Міністрів узгоджено із нормами Основного Закону [241].

Що ж до засобів впливу парламенту на уряд та механізмів парламентської відповідальності уряду, то як зазначено у статті 115 Конституції України та статті 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як третини від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не пізніше ніж через десять днів після внесення пропозиції розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України, на яке запрошуються всі члени Кабінету Міністрів України. У разі розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України за пропозицією Президента України у пленарному засіданні Верховної Ради України бере участь Президент України. Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою, якщо за це проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України має наслідком відставку Кабінету

Міністрів України. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше ніж один раз протягом чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Утім, зазначена модель взаємодії між урядом, парламентом і президентом зазнавала в ході конституційно-правового розвитку в Україні певних трансформацій. Більше того, не можна не згадати той факт, що саме поняття «виконавча влада» є значно ширшим, ніж поняття «уряд» та «урядова діяльність». У цьому сенсі вже наприкінці 90-х років минулого століття було розроблено концепцію адміністративної реформи в Україні, яка мала на меті оптимізацію всієї системи виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях. Як зазначає з цього приводу Л. Наливайко, діяльність органів виконавчої влади не задовольняла потреби динамічного розвитку громадянського суспільства та демократичної, правової держави в Україні, що, власне, і зумовило необхідність проведення адміністративної реформи [184, с. 500]. Одним з перших законодавчих кроків на цьому шляху стало прийняття Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, відповідно якого, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Передбачалось, що в межах своїх повноважень ці органи виконавчої влади на місцях здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою. Законом прямо встановлювалось що місцеві

державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, уряду, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин, а також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [248].

Водночас приблизно у це же час Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи було розроблено Концепцію адміністративної реформи в Україні, яка на тривалий час визначила конституційно-правові напрями розвитку та удосконалення системи виконавчої влади. У 1998 році Указом Президента України затверджено заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні, якими основні її положення покладено в основу здійснення реформування системи державного управління, зокрема органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інституту державної служби, адміністративного законодавства, створення адміністративної юстиції тощо [73]. Так, Концепцією було визначено, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії,

дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі, а також формування системи державного управління, яка є близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності є служіння народові, національним інтересам. При цьому, визначені у Концепції заходи реформування ґрунтувались на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення мали такі положення: пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади; незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України; здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління; відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені; запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами; принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади.

На думку вчених, недостатній розподіл функцій у системі виконавчих органів влади та відсутність чіткого зв'язку між ними доволі часто провокували внутрішній конфлікт інтересів у діяльності багатьох органів виконавчої влади, що відображалось у перевищенні

обсягу державного контролю у сфері діяльності над його доцільністю та ускладненні адміністративних послуг. Тому в Україні сформувалася громіздка модель виконавчої влади із багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками, що перешкоджає апарату державного управління забезпечувати суспільні реформи [118, с. 143]. Тоді як відповідно до вимог євроінтеграції України, найважливішим завданням адміністративної реформи є вдосконалення інституційної та адміністративної спроможності України, реорганізація системи органів виконавчої влади.

Істотні зміни в системі виконавчої влади, спричинені внесенням змін до Конституції України мали та знову мають місце лише після запровадження політичної реформи 2004 року. Щоправда, на думку багатьох вітчизняних фахівців, запропонована цією реформою система взаємодії між урядом, парламентом і главою держави була надто недосконалою, що спричиняло постійні конфлікти та суперечки не лише між урядом і парламентом, але й між урядом та главою держави. Зокрема, про цей тип державно-правових конфліктів писав Ю. Барабаш [28, 29, 31]. Як вже нами неодноразово відзначалося, у 2010 році конституційний процес в Україні зазнав суттєвої зміни свого спрямування, що зумовлювалось фактичним відновленням дії Конституції України 1996 року і скасуванням політичної реформи 2004 року. Фактично одразу ж після цього було здійснено низку нових кроків у сфері реформування виконавчої влади. Йдеться про прийняття Указів Президента України № 1085/2010 від 09 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» та №370/2011 від 06 квітня 2011 року «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади». Однак, зазначені заходи реформування виконавчої влади доволі швидко продемонстрували свою

непідготовленість та суперечливість [170, с. 458-460]. Наприклад, як зазначає В. Дерещ, ці укази так і залишили без відповідей запитання про те, які саме функції виконують міністерства, служб, агентства, інспекції [86, с. 251]. У результаті чого виконавча влада так і не набула цілісності в організаційному та функціональному аспектах.

Сучасний етап реформи державного управління розпочався з набрання чинності у травні 2015 року Законом України «Про державну службу», прийняття у червні 2016 року першої редакції Стратегії реформування державного управління України та підписання у грудні 2016 року Угоди про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією щодо підтримки комплексної реформи державного управління в Україні. Дієва система державного управління була визначена одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції [330]. Метою реформи є побудова сучасної, цифрової та сервісно-орієнтованої держави, вона передбачає формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на потреби громадян, сталий суспільний розвиток та адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики [268].

Ефективної діяльності Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних сферах можливо досягнути за наявності професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади. Завданнями реформи є зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій. Адже ефективна система державного управління є однією з основних передумов

демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року доволі скептично оцінює сучасний стан державного управління в Україні. Зокрема, зазначається, що система державного управління в Україні не відповідає потребам держави у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою. Відповідно до законодавства міністерства визначено як органи, відповідальні за формування та реалізацію державної політики, а Кабінет Міністрів України — як орган, який спрямовує, координує та контролює діяльність міністерств. Проте існуючі механізми спрямування і координації міністерств, так само як і спроможність міністерств до формування політики, потребують вдосконалення [268]. Відтак документ містить детально розроблений план заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019–2021 роки. Заходи щодо реалізації цієї Стратегії здійснюються за напрямками: чіткий розподіл повноважень, функцій та відповідальності між органами виконавчої влади, створення ефективної системи їх підзвітності та взаємодії; вдосконалення внутрішньої структури органів виконавчої влади, забезпечення її раціональної побудови і спроможності ефективно виконувати свої функції; забезпечення вільного доступу до інформації про органи виконавчої влади та їх діяльність у зручній формі. З метою забезпечення координації реалізації Стратегії у 2016 році Кабінетом Міністрів України було утворено як тимчасовий консультативно-дорадчий орган Координаційну раду з питань реформування державного управління.

Повертаючись до законодавчого забезпечення організації виконавчої влади, у цьому контексті не можна оминати прийняття 17 березня 2011 року Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [254], який чітко визначив, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Після відновлення редакції Конституції 2004 року, вказаний Закон було змінено з метою приведення його у відповідність із Основним Законом України [229]. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. При цьому, відповідно до статті 2 закону, діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Про необхідність цього закону вже давно писали вітчизняні юристи [62, с. 201]. Тому, не можна не погодитись з тим, що за своєю значущістю з погляду організації і функціонування системи виконавчої влади цей закон нічим не поступається закону «Про Кабінет Міністрів України».

У чинному Законі України «Про Кабінет Міністрів України» (стаття 6) визначено структуру цього органу. Відповідно до пунктів 1 і 2 статті 6 Закону До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри та міністри України. Посадовий склад (кількість та

перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України. Також нормами вказаної статті передбачено, що за поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України може призначати міністрами осіб, які не очолюють міністерств. До складу Кабінету Міністрів України може бути призначено не більше двох таких міністрів. Зазначимо, що така законодавча практика визначення складу Кабінету Міністрів України зумовлена політичним фактором при формуванні цього органу та є продовженням практики попереднього Закону «Про Кабінет Міністрів України», у якому було передбачено запровадження посад віце-прем'єр-міністрів, які не очолюють міністерства, та Міністра Кабінету Міністрів України.

Таким чином зважаючи на такий підхід законодавця стосовно визначення структури Кабінету Міністрів України, існує потреба врегулювання питання організації діяльності віце-прем'єр-міністрів та міністрів, які не очолюють міністерства, а також інших питань, пов'язаних з організацією роботи Уряду. Водночас з огляду на часті зміни в структурі уряду, видається доцільним доповнити норми закону «Про Кабінет Міністрів України», якими визначаються статус та повноваження Державного секретаря Кабінету Міністрів України та віце-прем'єр-міністрів приписом, що відповідні повноваження надаються у разі запровадження згаданих посад у складі Кабінету Міністрів України за рішенням Верховної Ради України.

Таким чином, на сьогодні у науці конституційного права сформовано два основні підходи до вивчення виконавчої влади. З одного боку, вона досліджується у контексті принципу поділу влади та його конституційних гарантій, а з іншого боку – через визначення тих

інституційних кореляцій, які виникають між порядком організації та функціонування виконавчої влади і формою державного правління.

3.3. Конституційно-правові аспекти розвитку інституту глави держави

Процес конституційної модернізації в Україні логічно пов'язаний як з удосконаленням системи публічної влади в цілому, оптимізацією її структури та формуванням нових, більш ефективних механізмів взаємодії її головних елементів, так і з більш чітким визначенням ролі та конституційно-правового статусу окремих органів державної влади. Усталено одним з ключових суб'єктів процесу реалізації державної влади в Україні є глава держави, що робить інститут президентства важливою частиною загального реформування системи державної влади в Україні, який здатен забезпечити успішність конституційної реформи в цілому. З цього погляду вивчення та науково-правове осмислення специфіки розвитку інституту глави держави у конституційному процесі сучасної України є одним з найважливіших завдань науки конституційного права.

Актуальність звернення до зазначеної проблеми зумовлюється декількома факторами. По-перше, як зазначає Ю. Барабаш, до сьогодні на теренах пострадянських республік не можна вважати вирішеною проблему визначення статусу президента як глави держави, яка в реальності спричиняє виникнення низки складних теоретичних і практичних суперечностей у функціонуванні системи державної влади [27, с. 108]. Справді, як в Україні, так і в інших країнах, що виникли на

просторі колишнього СРСР, посада президента виявилась однією з ключових не лише в системі публічної влади, але й в процесі запровадження демократичних перетворень. Значною мірою це зумовлювалось концентрацією главами пострадянських держав значного числа повноважень (у тому числі й дискреційного характеру), які були покликані забезпечити швидкі темпи демократизації та прискореного реформування економічної, політичної, соціальної та інших сфер суспільного життя. Утім, наразі дедалі більш актуальним та значимим стає з'ясування того, наскільки зазначені моделі «посилення» президентської влади відповідають новим реаліям, які вже не можна описувати поняттями «початкової демократизації» або «формування транзитивної демократії». При цьому, для України зазначена проблема має виняткове значення й з огляду на те, що однією з цілей політичної реформи 2004 року і відповідного внесення змін до Конституції України був саме перерозподіл повноважень в системі взаємодії «президент – парламент – уряд», який супроводжувався звуженням президентських повноважень в частині його впливу як на законодавчу, так і на виконавчу гілки державної влади [401, с. 34].

По-друге, не можна не відзначити того, що існування «сильної» президентської влади актуалізує питання переосмислення або уточнення класичної трьохчленної моделі поділу державної влади на відповідні гілки (виконавча, законодавча і судова влада). Серед вітчизняних конституціоналістів на цю проблему звертав увагу Ф. Бурчак, який стояв на позиціях доповнення класичної моделі щонайменше ще однією гілкою влади, якою він називав президентську владу [49, с. 24]. На це ж звертає увагу В. Скрипнюк, яка пише, що в реальності проблема полягає навіть не стільки у визначенні обсягу повноважень глави держави, скільки у «фактичному створенні у

загальній системі державної влади нової гілки, що, зрештою, вимагає докорінної перебудови всієї системи стримувань і противаг при поділі державної влади» [303, с. 255]. До речі, зазначене питання, крім свого теоретично-наукового виміру, має й суто практичні експлікації, адже наразі закріплена частиною 1 статті 6 Конституції України норма про три гілки влади не дає змоги чітко встановити у яких саме відносинах перебуває президент з виконавчою гілкою влади. На проблематичність цієї конституційної формули в українських реаліях наприкінці минулого століття звертали увагу М. Цвік та І. Процюк [370]. Очевидно, що зазначена проблема має знайти своєї відповіді у процесі конституційної модернізації, що дозволить не лише надати більшої конституційно-правової визначеності статусу Президента України, але й забезпечуватиме країну від ймовірних державно-правових конфліктів та протистоянь між вищими органами державної влади.

По-третє, говорячи про роль Президента України у конституційному процесі, слід звернути увагу на те, що цей інститут є не тільки об'єктом конституційної модернізації, але й активним суб'єктом процесу реформування чинної Конституції України. Неодноразово Президент ставав ініціатором внесення змін і доповнень до Конституції України або ж розробки її нової редакції. Зазначена активність глави держави часто стає предметом критики (особливо представниками політичної опозиції або опозиційно налаштованих юристів), що актуалізує проблему визначення засад, повноважень та меж участі глави держави у конституційному процесі сучасної України [401, с. 35].

Як такий інститут глави держави усталено відігравав важливу роль у державно-правовому та конституційному розвитку України, починаючи ще з князівської доби та часів козаччини. При цьому

заслуговують на увагу й конституційні проекти початку ХХ століття. Зокрема, проектом Урядової Комісії з розробки Конституції Української Держави (Основний Державний Закон УНР) передбачалось, що глава держави є одночасно й главою виконавчої влади. Розділ 5 зазначеного проекту передбачав доволі широкі повноваження глави держави, який поставав не тільки главою виконавчої влади, але й виконував функцію «вищого догляду за законністю урядування» [139, с. 141]. Так само вартує на згадку й проект Конституції УНР О.Ейхельмана, яким також передбачалось введення посади Федерально-Державного Голови. При цьому, сам О. Ейхельман пропонував визначити конституційно-правовий статус глави держави в такий спосіб: «Федерально-державний Голова є зверхній орган Виконавчої Влади у всьому цивільному і військовому управлінні» [139, с. 175]. Водночас, у параграфі 96 згаданого проекту було доволі докладно викладено функції глави держави, до яких зокрема пропонувалось віднести: верховний нагляд за системою військового і цивільного управління; забезпечення законності та ефективності функціонування системи державного управління; забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки держави; призначення верховних ревізій за діяльністю цивільних та військових управлінських установ; затвердження цивільних та військових урядовці; підписання від імені держави міжнародних договорів; оголошення від імені держави війни та укладання миру; представництво держави у зовнішніх зносинах; затвердження надзвичайних видатків, що не внесені до бюджету тощо. Звісно, жоден з цих проектів так і не було реалізовано, але вони все одно засвідчують ту незаперечну увагу, якою не оминули інститут глави держави тогочасні юристи, які працювали у галузі

конституційного права, зокрема – над розробкою проєктів нової Конституції.

На початку 90-х років ХХ століття, разом із поступовою демократизацією системи державної влади, проблема визначення статусу глави актуалізувалась знову. Так, 5 липня 1991 року було прийнято Закон УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», а також закони «Про Президента Української РСР» і «Про вибори Президента Української РСР». Як зазначають О. Совгиря та Н. Шукліна, прийняттю цих законів передувало внесення відповідних змін і доповнень до чинної на той час Конституції, у результаті чого 1 грудня 1991 року відбулися вибори Президента, під час яких уперше в історії України на конституційній основі шляхом прямих виборів було обрано Президента України [322, с. 435]. Не менш рельєфно роль інституту глави держави проявилась у процесі розробки Конституції України 1996 року у всіх без винятку проєктах (починаючи з проєкту в редакції від 1 липня 1992 року). Зокрема, один із розробників проєкту нової Конституції Л. Юзьков, характеризуючи конституційно-правовий статус Президента, писав: «Виконавча влада здійснюється Президентом, Віце-Президентом, Кабінетом Міністрів і державною адміністрацією. Президент є главою держави і главою виконавчої влади. Він підписує закони і має право відкладального вето. Його повноваження обмежують функціями виконавчої влади. Конституція має забороняти будь-які форми його тиску на Парламент» [393, с. 11]. Фактично, ця позиція була відображена у нормах статті 175 проєкту 1992 року, а стаття 178 визначила доволі широкий перелік повноважень Президента України, до яких належали такі: гарантування забезпечення прав і свобод громадян, державної незалежності,

дотримання і виконання Конституції та законів; представлення України у міжнародних відносинах; внесення проєкту державного бюджету; здійснення управління державним майном у передбачених законом випадках; керівництво виконавчою владою; визначення напрямів виконавчої діяльності Кабінету Міністрів України; призначення та звільнення з посад міністрів та посадових осіб виконавчої влади; призначення та звільнення з посад голів обласних і міських управ; керівництво здійсненням зовнішньої політики; прийняття рішення про оголошення стану війни та використання Збройних Сил України; здійснення помилування осіб, засуджених судами України; скасування актів міністрів, керівників інших центральних і місцевих органів виконавчої влади у разі їх невідповідності Конституції, законам України, указам Президента України тощо.

Згодом статус Президента України як глави держави і глави державної виконавчої влади було відображено у Конституційному Договорі (стаття 19), який, за словами А. Крусян, став актом, за своєю юридичною силою прирівняним до Конституції і одночасно важливою частиною новітнього конституційного процесу в Україні [156, с. 426-427]. Як відомо, в остаточному варіанті положення про те, що президент очолює виконавчу владу не потрапило до тексту Конституції 1996 року. Так, у проєкті Конституції України, який був підготовлений Робочою групою Конституційної комісії України в редакції від 15 листопада 1995 року, стаття 103 містила такі положення: а) президент є главою держави; б) президент є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції і забезпечення громадянської злагоди у суспільстві; в) президент забезпечує узгодженість у діяльності органів державної

влади, їх взаємодію з органами місцевого самоврядування [144, с. 79-80].

Утім, сама логіка конституційного процесу середини 90-х років минулого століття переконливо довела, що саме інститут президента, а також визначення конституційно-правового статусу цього органу державної влади викликало основні суперечки юристів, які вважали розв'язання цього завдання одним з головних завдань розробки Конституції та формування такої системи державної влади, яка б забезпечила швидку демократизацію України, збільшення її економічного потенціалу, поглиблення і практичне забезпечення принципів правової і соціальної держави [401, с. 36]. Щоправда, ані у 1996, ані у 2004 році, в тексті Конституції, як зазначає О. Петришин, так і не було «безпосередньо зазначено, якою саме – президентсько-парламентською чи парламентсько-президентською – республікою має стати Україна» [200, с. 264]. Звісно, сам факт наявності чіткої конституційної норми, яка б визначала форму державного правління в Україні не може сприйматись як певна мета розвитку інституту глави держави і одночасно як одне з завдань конституційної модернізації. У реальності йдеться лише про те, що розвиток Української держави має супроводжуватись розробкою і запровадженням прозорі і зрозумілої конституційно-правової моделі державної влади, в якій би рівень повноважень конкретно взятих органів державної влади відповідав рівню відповідальності за стан справ у тій чи іншій сфері. Невипадково, однією з основних підстав для критики політичної реформи 2004 року став не сам факт запровадження парламентсько-президентської форми правління, а ті численні «нелогічні положення» та «дискусійні моменти», про які пише А. Береза [38].

Водночас, проблема конституційно-правового визначення статусу глави держави тісно пов'язана з тим, що В. Чиркін описує поняттям «юридико-фактичної конструкції глави держави», яка враховує не тільки юридичні норми, але й реальні (фактичні) повноваження глави держави та його роль в функціонуванні системи державної влади [375, с. 29]. Серед вітчизняних фахівців про це пише В. Сухонос, який описуючи специфіку системи республіканського правління, наголошує на тому, що принциповим моментом є те, в який спосіб реалізуються владні повноваження глави держави в контексті його взаємодії з урядом та вищими представницькими органами державної влади [338, с. 12]. З цього погляду, необхідно визнати, що практично у всіх без винятку пострадянських республіках інститут глави держави відіграв одну з головних ролей як в процесі визначення загального курсу державної політики (і зовнішньої, і внутрішньої), так у функціонуванні публічної влади в цілому. До речі, переконливим свідченням ролі цього інституту для України можуть бути події середини 90-х років, коли процес розробки і прийняття Конституції України супроводжувався постійними суперечками щодо вибору тієї чи іншої форми правління, які, у свою чергу, були покликані з'ясувати головним чином характер співвідношення між парламентом та главою держави.

У сфері науково-теоретичних конституційно-правових досліджень цей процес проходив паралельно з намаганням чіткого визначення належності інститут президента до тієї чи іншої гілки державної влади. Наприклад, такий визнаний вітчизняний фахівець в галузі конституційного та адміністративного права, як В. Авер'янов доводив, що компетенційно президент належить саме до виконавчої гілки влади, що дозволило йому обґрунтувати положення про наявність

в Україні специфічної моделі виконавчої влади, яка описувалась ним як «управлінська модель складного центру». Як писав зазначений дослідник: «специфічність даної моделі виконавчої влади в тому, що... уряд входить до неї саме як окрема, самостійна структурна ланка системи органів, а Президент – лише функціонально, через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади» [7, с. 119]. До цієї ж думки пристає В. Шаповал, який пише: «реалії свідчать, що Президент України є ключовою складовою конституційно встановленої системи виконавчої влади... характер його компетенційних зв'язків з Кабінетом Міністрів України, «посилений» практикою поза їх конституційного визначення, унаочнює таку роль Президента України» [382, с. 69-70]. Реформа 2004 року дещо змінила цей статус Президента України в частині звуження його повноважень в сфері виконавчої влади, а також перетворення цього інституту на відносно самостійну гілку влади [138, с. 303]. Утім, непослідовність та незавершеність цієї реформи мала для розвитку інституту президентства в Україні не стільки позитивні, скільки радше негативні наслідки. Ці негативні наслідки В. Погорілко та В. Федоренко описують поняттями «невиправданої політичної конкуренції між главою держави, урядом і парламентом» та «дуалізму виконавчої влади» [204, с. 345]. Утім, зазначений конституційний досвід має обов'язково враховуватись в процесі триваючої нині конституційної модернізації, оскільки одним з завдань конституційного процесу є не просто пошук нових моделей організації і функціонування системи державної влади, але й врахування тих проблем і помилок, які давались в знаки в ході попередніх спроб внесення змін і доповнень до Конституції України.

Отже, характеризуючи специфіку функціонування та реальний конституційно-правовий статус Президента України, слід визнати – як

в конституційній історії незалежної України, так і сьогодні – він був і залишається одним з найвпливовіших інститутів державного управління [309, с. 312]. Згідно з Конституцією України, він є главою Української держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Однак протягом практично усього періоду незалежного державотворення інститут Президента України не мав відповідного законодавчого регулювання, оскільки Закон Української РСР «Про Президента Української РСР» № 1295-ХІІ від 5 липня 1991 року вже давно застарів і морально, і юридично, і технічно. Хоча на момент прийняття в цьому Законі були добре відтворені принципи розподілу і балансу між гілками влади, притаманні західним демократіям. Спроби прийняття окремих законів, які б регулювали певні аспекти набуття та припинення повноважень Президента України і його діяльності, не призводили до позитивного результату. Фактично за роки незалежності України було прийнято лише Закон України «Про вибори Президента України», який не був стабільним і змінювався під кожні вибори Президента України. З огляду на це, паралельно з розробкою політичної реформи 2004 року окремі вітчизняні науковці обґрунтовували доцільність прийняття спеціального законодавчого акту, який би регулював питання функціонування інституту Президента України. Зазначені пропозиції видаються цілком слушними й у контексті конституційної модернізації [401, с. 37]. Відсутність законодавчого акта, який би визначав особливості правового статусу Президента України залишається актуальною проблемою, яка потребує вирішення в ході конституційної модернізації. Наразі основні положення регулюються Конституцією України, але «обмежений обсяг останньої означає неможливість

детального зазначення усіх необхідних правових норм та повноважень у межах лише Основного Закону, що зробило б його громіздким і, як наслідок, малоефективним» [104, с. 40]. Справді, наразі видається необхідним не лише загальне конституційне визначення місця і статусу Президента України в конституційній моделі організації і функціонування державної влади, але й розробка тих норм, які б могли конкретизувати статус і повноваження Президента України у спеціальному законі.

На нашу думку, цей шлях має реалізовуватись насамперед через більш чітке законодавче визначення повноважень Президента України щодо трьох гілок державної влади. Зокрема, доцільно закріпити положення, що в процесі взаємодії з виконавчою владою Президент України: 1) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції; 2) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; 3) за поданням Кабінету Міністрів України призначає голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах, в тому числі у зв'язку з висловленням недовіри голові районної чи обласної державної адміністрації двома третинами депутатів від складу відповідної ради; 4) має право внести Верховній Раді України пропозицію щодо розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України; 5) має право брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України; 6) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; 7) скасовує рішення голів місцевих

державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України; 8) здійснює інші повноваження визначені Конституцією та законами України.

Що ж до органів судової влади, то за Президентом України доцільно закріпити такі функції: 1) утворення судів у визначеному законом порядку; 2) здійснення призначення на посаду професійного судді за поданням Вищої ради юстиції; 3) призначення третини складу Конституційного Суду України; 4) призначення трьох членів Вищої ради юстиції; 5) звернення до Конституційного Суду України за вирішенням питання про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також за висновком про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.

Зрозуміло, що чи не найбільш складним було і залишається питання правового регулювання взаємодії президента з парламентом. Відповідь на нього неможлива поза концептуальним з'ясуванням тієї форми державного правління, яка є найбільш оптимальною для України. Адже, як доводить В. Сухонос, конституційно-правовий статус глави держави і форма правління є тісно взаємопов'язаними і розв'язання будь-якого з цих питань неможлива поза контекстом іншого [337, с. 135-173]. Одним із можливих варіантів форми державного правління, яка в певні періоди розвитку держави видавалася оптимальною, була визначена Конституцією України 1996 року модель президентсько-парламентської республіки з «сильним» президентом. Аргументом на користь такої моделі було те, що будь-які

зрушення в бік парламентської форми правління неможливі поза формуванням в країні потужної партійної системи, яка знаходилась у вкрай незадовільному стані, що за суто об'єктивних причин не дозволяла політичним партіям, які наразі надто далекі від того, що на доктринальному рівні та у світовій демократичній практиці описується цим поняттям, брати на себе відповідальність за долю країни та її розвиток. Водночас події в Україні чітко та однозначно продемонстрували здатність такої моделі у вітчизняних умовах державотворення трансформуватись у суперпрезидентську форму державного правління, за якої парламент, фактично, втратив незалежність у системі розподілу влади та потрапив під контроль Президента, ставши одним з елементів президентської «вертикалі влади».

Конституційні повноваження Президента України у механізмі стримувань та противаг вищих органів влади відповідно до Конституції України в редакції 2004 року повною мірою забезпечують можливість впливу Глави держави на Верховну Раду України. Відповідно до статті 90 Конституції України Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо: 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції; 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. При цьому нормами вказаної статті встановлюються обмеження можливості розпуску Парламенту Президентом України: по-перше, повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після

дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання; по-друге, повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України.

Водночас наявні на сьогодні повноваження Парламенту у взаємовідносинах із Президентом потребують подальшого удосконалення. Серед позитивних зрушень останніх років у частині конкретизації положень Конституції у законодавстві України – врегулювання процедури імпічменту в 2019 році у спеціальному Законі України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)». Від моменту прийняття Конституції визначена статтею 111 Конституції України процедура імпічменту була занадто складною, а її елементи не отримували детального регулювання на законодавчому рівні. Закон про імпічмент Президента визначає правові та організаційні засади притягнення глави держави до конституційної відповідальності шляхом усунення з поста в порядку імпічменту [249].

Усунення Президента з поста в порядку імпічменту постає способом притягнення його до конституційної відповідальності, за змістом якого Верховна Рада у разі вчинення державної зради або іншого злочину може достроково припинити повноваження Президента. Згідно з нормативно-правовим актом процедура імпічменту має ініціюватися більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, підписи яких не відкликаються. Для проведення розслідування наявності факту та обставин вчинення Президентом державної зради або іншого злочину Парламент створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу

якої повинні входити народні депутати (з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій та груп), спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

Таким чином нарешті знаходять відображення у законодавстві ціла низка процедурних питань – таких, як порядок створення і функціонування тимчасової спеціальної комісії, порядок збору доказів, наслідки здійснення імпічменту. Створена Парламентом ТСК готує висновки і пропозиції за дослідженими обставинами щодо вчинення Президентом державної зради або іншого злочину не пізніше шестимісячного строку з дня прийняття Верховною Радою рішення про її утворення. Ці висновки і пропозиції мають містити: 1) факти та обставини, які стали підставою для проведення розслідування; 2) відомості та обставини, встановлені спеціальною тимчасовою слідчою комісією, а також докази, якими вони підтверджуються; 3) відомості та обставини, що не підтвердилися; 4) факти та обставини, які не були перевірені, причини цього; 5) факти та обставини, що підтверджують або спростовують наявність у діяннях Президента ознак державної зради або іншого злочину. Пленарне засідання Парламенту, на якому відбувається розгляд висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії, є відкритим, крім випадку якщо висновки і пропозиції спеціальної тимчасової слідчої комісії або додані до них документи і матеріали містять інформацію, що становить державну або іншу охоронювану законом таємницю. Рішення Верховної Ради про звинувачення Президента приймається таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів і вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менш як дві третини депутатів від конституційного складу Парламенту. У разі прийняття постанови Верховної Ради України про звинувачення Президента законодавчий орган влади звертається також

до: 1) Конституційного Суду України для перевірки справи та отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент; 2) Верховного Суду для отримання його висновку про те, що діяння, в яких звинувачується Президент, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

У разі одержання висновків Конституційного Суду України та Верховного Суду відповідно про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент і про те, що діяння, в яких звинувачується глава держави, містять ознаки державної зради або іншого злочину, Верховна Рада таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів приймає постанову про усунення Президента з поста в порядку імпічменту. Для цього необхідно, щоб за відповідну постанову проголосувало не менш як три чверті народних депутатів від конституційного складу Парламенту. У разі неприйняття Верховною Радою постанови про імпічмент головуєчий на пленарному засіданні: 1) оголошує про припинення процедури імпічменту і дає доручення щодо публікації про це в газеті «Голос України»; 2) оголошує про припинення повноважень спеціальної тимчасової слідчої комісії; 3) від імені Верховної Ради у письмовій формі вибачається перед Президентом. Слід зазначити, що відставка за власним бажанням Президента, стосовно якого ініційовано імпічмент, є підставою для припинення процедури імпічменту на будь-якій стадії.

Проте депутати оцінюють прописану цим законом процедуру імпічменту як занадто складну для реалізації. «Насправді це – лише фасадна реформа, яка не змінює нічого. Аби ми могли насправді зробити процедуру імпічменту можливою, необхідні зміни до статті 111 Конституції України», – наполягають у фракції партії «Голос»

[108]. Втім спеціальним законом було заповнено прогалини в конституційно-правовому регулюванні імпічменту Президента України.

Однак процес удосконалення конституційно-правового статусу Президента України як глави держави не можна вважати завершеним. Це складний і багаторівневий процес, що передбачає не лише модернізацію Конституції України, але й розробку низки законодавчих актів. Однак, саме від його успішності значною мірою залежать і майбутні перспективи розвитку системи державної влади, оскільки інститут глави держави залишався і залишається одним з ключових у конституційному розвитку незалежної України.

3.4. Конституційна модернізація і розвиток системи судових і правоохоронних органів в Україні

Будучи одним з об'єктів конституційно-правового регулювання, судова влада в Україні водночас і сама впливає на процес розвитку конституційно-правових відносин. При цьому йдеться не лише про систему конституційного правосуддя, яка наразі покликана забезпечити відповідність системи національного законодавства положенням Конституції України як Основного Закону держави і суспільства (як зазначає М. Тесленко, Конституційний суд України може приймати рішення щодо неконституційності законів чи їх окремих положень – таке рішення є обов'язковим для всіх суб'єктів конституційно-правових відносин і тягне за собою автоматичне скасування акту, а може давати офіційне тлумачення конституції і законів [345, с. 9]), але й про те, що разом із розвитком судової влади видозмінюються публічні відносини,

відбувається реалізація такої важливої функції сучасної демократичної держави як правосуддя. Тобто, як аргументує С. Шевчук, саме судова влада та її органи постає гарантом забезпечення і розвитку режиму конституційної демократії [385, с. 89-90]. Таким чином, між розвитком судової влади та процесом конституційної модернізації утворюється складний зв'язок діалектичного характеру, коли нагальні потреби і проблеми у сфері функціонування цієї гілки державної влади зумовлюють потребу у вдосконаленні системи конституційних гарантій її належного функціонування – з одного боку, а з іншого – сам процес конституційної модернізації передбачає реформування судової влади, забезпечення основоположних принципів правосуддя, як одного з головних способів охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина. За влучним висловом В. Жуйкова, саме судова влада часто стає головним гарантом дотримання права як такого [100, с. 97-98].

Наразі навіть на рівні доктринальних дефініцій правової держави, що широко застосовуються у сучасній науці конституційного права, практично завжди міститься вказівка на те, що нею може вважатись лише така держава, у якій надійно охороняються та захищаються всі без винятку конституційно визначені і гарантовані права і свободи людини і громадянина. Не викликає сумніву, що зазначена мета, як доводить О. Пушкіна [263, с. 366-367], є значною мірою універсальною для всіх органів державної. Утім, є всі теоретичні і методологічні підстави стверджувати й те, що з поміж усіх органів державної влади, можна виокремити такі, для яких охорона прав і свобод людини та підтримання правопорядку є, так би мовити, своєрідною «титульною функцією» [47, с. 176]. У юридичній науці ці органи державної влади часто характеризуються у конституційному

праві як «правоохоронні органи». На роль цих органів в процесі побудови нової системи державної влади, що засновується на принципах демократії і правової державності, звертає увагу В. Скрипнюк, яка пише, що реальна практика державотворчих процесів переконливо засвідчує те, що перспективи подальшого конституційного розвитку України прямо залежать від того, як функціонуватиме й діятиме правоохоронна система, адже її низька ефективність чи неналежне виконання поставлених перед нею завдань не просто уповільнюють захист прав людини, а взагалі унеможливають його, відкидаючи Україну далеко назад у її поступі до реалізації принципів правової держави [298, с. 168-169]. З цього погляду, погоджуючись з тим, що однією з ключових цілей конституційного процесу в Україні є її максимальне наближення до стандартів і цінностей правової держави, стає зрозумілою й важливістю реформування правоохоронних органів як невід'ємної складової конституційного процесу, від якої істотно залежить його успішність та ступень реалізації проголошених у цьому процесі цілей.

Актуальність звернення до проблематики розвитку судових та правоохоронних органів в контексті конституційного процесу зумовлюється цілою низкою причин, які мають як загальнотеоретичний, так і практичний характер. Перш за все, необхідно наголосити, що будучи однією з трьох найважливіших незалежних гілок влади, судова влада покликана слідкувати за суворим дотриманням конституції та інших законів, громадянами, законодавчою і виконавчою владою [284, с. 315]. З цього погляду, неспроможність судової влади ефективно реалізовувати свою діяльність та належні їй функції, незабезпеченість базових принципів її організації і діяльності (або взагалі – неналежна конституційно-правова регламентація статусу

судової влади та її органів) фактично обертається неспроможністю держави не лише виконувати таку функцію як правосуддя, але й унеможлиблює практичне забезпечення низки фундаментальних для демократичної, правової і соціальної держави принципів. Тому цілком логічно, що, вказуючи на об'єктивні потреби модернізації Конституції України, провідні вітчизняні фахівці звертають увагу на те, що невід'ємним елементом цього процесу повинно стати реформування конституційних основ організації і функціонування судової влади. Як зазначає В. Сіренко, наразі в Україні необхідно наводити лад у судовій системі (починаючи з утвердження місця і ролі Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції), адже без цього годі й мріяти про її постання як сучасної демократичної і правової держави [295, с. 33].

По-друге, тісний зв'язок та взаємна зумовленість процесів конституційної модернізації та реформування судової влади в Україні пояснюється тим, що постання в Україні цілісної, і головне – ефективною, системи захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина (а саме це завдання часто тлумачиться як одна з ключових цілей оновлення Конституції України) неможливе поза докорінним переосмисленням ролі судової влади у цьому процесі. Як слушно зазначає О. Пушкіна, наразі ми засвідчуємо загальну тенденцію до підвищення ролі судів у захисті прав людини, а забезпечення доступного і неупередженого правосуддя для всіх верств населення незалежно від фінансового або соціального стану, стає одним з ключових завдань сучасної демократичної і правової держави [263, с. 280]. На жаль, останнім часом в Україні спостерігається прямо протилежна тенденція, коли суди не лише припиняють бути головним захисником права (як зазначав А. Гарапон, фундаментальне

призначення суду у демократичній державі полягає саме в тому, що він є головним хранителем та захисником права, а також тих орієнтирів суспільного розвитку, що з ним пов'язані [64, с. 202-203]), але й перетворюються на механізм поправлення права.

По-третє, не можна не відзначити того, що з початку 90-х років минулого століття у конституційному процесі в Україні вже робилися непоодинокі спроби реформування як судової влади в цілому, так і окремих її інститутів. Якись з них виявилися плідними, але не були доведені до логічного завершення, якись продемонстрували свою недоречність тощо. Тому, у сучасних умовах активної фази процесу конституційної модернізації особливої актуальності набуває наукове вивчення загальної логіки та досвіду трансформацій судової влади, який має незалежна Україна. Це дозволить не тільки уникнути помилок у майбутньому реформуванні судової влади в Україні, але й запровадити у цьому процесі найбільш ефективні моделі та механізми конституційно-правової організації і функціонування судової влади, спираючись на теоретичне узагальнення того конституційно-правового (як позитивного, так і негативного) досвіду який вже має Україна. Все це істотно підвищує як актуальність так і наукову значущість аналізу розвитку судової влади в Україні в аспекті триваючих процесів конституційної модернізації.

По-четверте, навряд чи можна сперечатися з тим, що реалізація таких принципів правової держави, як верховенство права та законність, які, на думку переважної більшості сучасних фахівців, є базовими для існування і розвитку правової держави [311, с. 5], неможливе поза формуванням загальної системи правопорядку. Ця система має як свій суб'єктивний аспект (наявність загального сприйняття та знання громадянами законів, готовність їх

дотримуватися, повага до прав і свобод людини, високий рівень правової культури та розвиненість правової свідомості тощо), так і об'єктивний, який тісно пов'язаний з діяльністю цілої групи органів державної влади, які належать до різних її гілок, але при цьому виконують спільну мету. Таким чином, між практичним забезпеченням принципів правової держави та розвитком системи правоохоронних органів встановлюється прямий зв'язок, адже саме на ці органи державної влади покладається завдання підтримання законності, охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина [57, с. 36-37]. Більше того, як аргументує С.Барсегян, у сучасних умовах глобалізації та стрімкого зростання значущості проблем внутрішньої і зовнішньої безпеки суспільства, слід наголосити на винятковій ролі правоохоронних органів як одного з ключових елементів функціонування системи внутрішньої безпеки суспільства, яка зрештою постає фундаментальною гарантією сталого демократичного розвитку сучасного суспільства [35, с. 67-81].

По-п'яте, удосконалення та реформування системи правоохоронних органів має незаперечну актуальність в аспекті реалізації конституційно визначених функцій сучасної Української держави. Справді, в теорії конституційного права правоохоронна функція часто тлумачиться як одна з базових функцій будь-якої сучасної демократичної і правової держави. Причому, у цьому контексті її сутність пов'язується насамперед з «нормативним регулюванням правоохоронної діяльності держави, регламентацією юридичних гарантій прав людини, забезпеченням їх нормальної реалізації та захистом від правопорушень» [54, с. 96]. Так само і в науці теорії держави і права правоохоронна функція описується як така, що з'являється в умовах правової і демократичної держави, оскільки в її

основі лежить принцип визнання людини найвищою соціальною цінністю, невідчужуваності та непорушності її основних конституційних прав і свобод [106, с. 96]. Тобто, з цього погляду, можна стверджувати, що розвиток системи правоохоронних органів України постає як один з найважливіших складових елементів забезпечення системи функцій держави. Більше того, зважаючи на наявність системних зв'язків між різними функціями держави, стає очевидним, що прогалини у правоохоронній діяльності, її низька ефективність, нормативна неузгодженість у правовому регулюванні статусу правоохоронних органів держави істотно впливають й на реалізацію інших функцій держави.

По-шосте, слід звернути увагу на той факт, що у тексті чинної Конституції України містилися не просто окремі статті, а цілі розділи (маються на увазі розділи сьомий та восьмий), які присвячені правоохоронній діяльності. Причому, якщо щодо суду та судових органів досі ведуться суперечки стосовно правомірності їх визначення як правоохоронних органів, то органи прокуратури цілком очевидно можуть бути охарактеризовані як одні з головних в системі правоохоронних органів України, навіть незважаючи на те, що Розділ VII «Прокуратура» було вилучено з Основного Закону України. Тут можна навести думку відомого російського фахівця в галузі конституційного права В. Чиркіна, який вказує, що органи прокуратури доволі важко однозначно віднести до будь-якої з трьох класичних гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) [379, с. 296], але в частині визначення їх функціонального призначення практично усі дослідники одностайні у тому, що ці органи державної влади реалізують правоохоронну функцію, забезпечують режим законності, здійснюють контроль за дотримання законодавства. Таким чином

системне оновлення Конституції України, яка попри свою високу соціальну цінність (це положення всебічно експлікує Т. Подорожна завдяки аналізу етапів та специфіки конституційного процесу у незалежній Україні [207, с. 183]), втім потребує модернізації, з необхідністю торкається й проблем діяльності і розвитку правоохоронної системи України. Як зазначає А. Колодій, конституційна реформа в Україні постає не стільки питання політичної доцільності, а насамперед як особлива програма дій, що їх приймає народ, верховна державна влада, які змушені в умовах побудови громадянського суспільства та правової держави, що постійно й об'єктивно змінюються, відновлювати їх єдність, і тим самим забезпечувати нову якість, утверджуючи режим конституціоналізму, верховенства права, законності [132, с. 115]. Тому реалізація основних завдань конституційної модернізації, про які було неодноразово акцентовано майже всіма без винятку членами Конституційної Асамблеї, передбачає не просто ті чи інші «точкові» зміни у нормативному регулюванні статусу правоохоронних органів, а змістовне оновлення всієї цієї системи, з метою зробити її максимально адекватною тим завданням, що перед нею ставляться і безпосередньо впливають з конституційних визначень України як демократичної і правової держави. Все це робить комплексний науковий аналіз проблем розвитку правоохоронної системи в Україні в контексті процесів конституційної модернізації важливим й актуальним завданням науки конституційного права (включаючи й її теоретичну частину).

Загалом про роль та значення судової влади у розвитку держави писали ще античні автори. Згодом ця проблема була порушена у представників державно-правової думки Нового часу та у працях юристів ХІХ – початку ХХ століття. Зокрема, як зазначав визначний

російський юрист і один з засновників науки конституційного права у Російській імперії О. Градовський, «правосуддя стає виключним правом держави, що виключає будь-який самосуд та самоуправство... цей факт накладає на державу владу певні обов'язки, виконання яких громадяни вправі від неї очікувати» [75, с. 75]. Так само ключові положення щодо судової влади набули свого закріплення у конституціях багатьох світових держав у ХХ столітті. Причому, йшлося вже не тільки про визначення загальних цілей судової влади (як, наприклад, у частині 2 статті 66 Конституції Франції, де вказано, що судова влада є «хранителем свободи особи» [136, с. 425]), але й про її організацію, призначення, компетенцію тих чи інших органів судової влади, порядок їх формування та функціонування. У результаті чого, як вказує В. Кашепов, на основі узагальнення сучасної світової конституційної практики можна стверджувати, що суд у сучасній державі – це спеціалізований державний орган, який реалізує функції соціального контролю за наявності конфлікту між окремими членами суспільства, а також між ними і державою, який може виникати у будь-якій сфері діяльності людини, що регулюється правом [119, с. 6-7; 74, 22-23]. З цієї причини, не можна не погодитись з думкою тих дослідників, які аргументують, що наразі роль судової влади та суду в організації державної влади та суспільства в цілому зумовлюється тим, що саме ця гілка державної влади та стан її конституційно-правового забезпечення характеризує рівень розвитку правового начала у суспільстві і державі [137, с. 547].

Водночас, як зазначає А. Автономов, однією з характерних властивостей розвитку сучасного конституціоналізму є дедалі більша увага, що приділяється на рівні конституцій визначенню цілей, завдань, а також засад організації і функціонування судової влади та її органів.

Водночас можна вказати на процес активного проникнення у національні правові системи міжнародних стандартів у сфері правосуддя, що також істотно видозмінює національну судову практику [11, с. 8-10]. Яскравим прикладом цього в Україні стало прийняття Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року, який урегулював відносини, що виникають у зв'язку з обов'язком держави виконати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України; з необхідністю усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї; з впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини; зі створенням передумов для зменшення числа заяв до Європейського суду з прав людини проти України. Утім, очевидно, що насправді, вплив міжнародних нормативно-правових актів на конституційну модернізацію в Україні є значно більш широким. Зокрема, можна згадати Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї 40/32 від 29 листопада 1985 року та 40/146 від 13 грудня 1985 року. Нагадаємо, що в зазначеному документі чітко вказувалось на те, що незалежність судових органів повинна гарантуватися державою та закріплюватися у конституціях та законах країни [173, с. 169]. При цьому, усі без винятку органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані поважати й дотримувати принцип незалежності судової влади. Також було визначено низку принципів здійснення правосуддя, які повинні закріплюватися на конституційно-правовому рівні та враховуватися в процесі конституційного регулювання порядку організації і функціонування органів судової влади.

Усталено розвиток судової влади та гарантії її незалежності розглядаються у вітчизняній науці конституційного права в контексті сучасного європейського досвіду, а також тих тенденцій трансформацій судової влади й утвердження незалежного правосуддя, які спостерігаються у країнах колишнього СРСР (для цього є всі підстави бодай з огляду на ті спільні і значною мірою універсальні проблеми розвитку судової влади, з якими стикаються практично всі транзитивні країни). Утім, було б невірно сприймати ці проблеми виключно у зазначених географічних межах, адже, насправді, підвищена увага до функціонування судової влади, формування конституційних гарантій її незалежності, регулювання організації і діяльності судової системи, притаманна значній кількості сучасних держав і може бути охарактеризована як глобальна тенденція розвитку конституційного права. При цьому слід вказати як на розвиток конституційного права країн Америки (йдеться про Північну Америку, так і Південну Америку), так і на конституційне право країн Азії. Зокрема, говорячи про конституційне право країн Північної та Південної Америки, слід зазначити, що практично у всіх без винятку країнах цього регіону містяться не тільки базові принципи організації та функціонування судової влади, але й регламентуються повноваження органів судової влади різних рівнів. У цьому сенсі конституційне законодавство передбачає доволі детальне регулювання системи судової влади, яке нічим не поступається визначенню конституційних засад організації інших гілок державної влади. Наприклад, у Конституції Гватемали частина сьома, що має назву «Судова влада» (статті 187–204) визначає не лише систему судової влади (зокрема, відповідно до статті 187, судові функції реалізуються Верховним судом правосуддя, Апеляційним судом, судьями першої інстанції, нижчими судьями, а

також судами загальної та спеціальної юрисдикції), але й функції тих судів різних ланок, що її утворюють. У Конституції Мексики – це глава четверта, в якій також докладно регламентуються як гарантії здійснення правосуддя, так і порядок функціонування різних судів та суддів, що утворюють загальну судову систему Мексиканських Сполучених Штатів, їх повноваження, порядок обрання та обіймання посад суддів, підвідомчість справ судам тощо (статті 94–107).

Теж саме справедливе і щодо конституційного права азійських країн. Зокрема, у статтях 129 та 130 Конституції Катару зазначено: «Верховенство закону є основою державного управління. Чесність судової влади, безпристрасність та незалежність суддів при здійсненні судочинства є гарантією прав і свобод громадян. Судова влада є незалежною... суди виносять свої рішення на основі закону» [135, с. 341]. У статтях 163 та 164 Конституції Єгипту зазначено: «Судова влада незалежна. Суди незалежні і підпорядковуються лише закону. Жодна влада не може втручатися у справи або у судові питання» [135, с. 88]. У Конституції Іраку – це статті 84 та 85, в яких відповідно встановлено: «Судова влада є незалежною. Її повноваження реалізують суди різного виду та рівня, які приймають свої рішення відповідно до закону» та «Судді є незалежними та при винесенні рішень керуються лише владою закону. Жодна влада не може втручатися у судочинство або здійснення правосуддя» [135, с. 212]. Статтею 24 Конституції Індонезії передбачено, що судова влада є незалежною і наділена правом організації судочинства в цілях застосування закону та здійснення правосуддя [135, с. 164]. Причому практично у всіх цих конституціях, як правило, визначена і загальна організація судової системи, включаючи й повноваження судів різних рівнів (найбільш детально та повно регламентується діяльність верховних судів). Наприклад, у

Конституції Республіки Ємен стаття 153 визначає не тільки конституційно-правовий статус Верховного суду Республіки, але й містить перелік його функцій, до яких законодавцем було зараховано: а) розгляд справ та позовів стосовно законів, підзаконних актів, рішень, що не мають конституційного характеру; б) розгляд спорів про юрисдикцію; в) прийняття рішень в останній інстанції щодо апеляцій за цивільними, комерційними, кримінальними, адміністративними та дисциплінарними справами відповідно до закону; д) проведення суду над Президентом Республіки, Віце-Президентом, Прем'єр-міністром, його заступниками, міністра тими та їх заступниками [135, с. 310].

На сьогодні судова влада в Україні вже ставала предметом різноманітних удосконалень та трансформацій. Значною мірою це було зумовлено як внутрішньою логікою розвитку зазначеної гілки державної влади, так і тими подіями політико-правового життя країни, які спричинили зміни в структурі судової влади, в системі функцій судів, а також зміні повноважень тих органів, діяльність яких безпосередньо пов'язана з процесом судочинства (наприклад, слід згадати такий орган як Вища рада юстиції). Як зазначає В. Скрипнюк, перші спроби сформувати і узаконити судову владу та принципово нову систему судоустрою в незалежній Україні мали місце починаючи ще з 1992 року, коли були прийняті закони України про судоустрій, статус суддів та інші, дія яких, щоправда, не могла бути ефективною за умови відсутності Конституції України [306, с. 538]. Саме тоді Постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року було схвалено Концепцію судово-правової реформи в Україні, основними принципами якої було визначено: створення такого судочинства, яке максимально гарантувало б право на судовий захист, рівність громадян перед законом, створило б умови для дійсної змагальності і реалізації

презумпції невинності; відповідність нормативних актів з питань діяльності судів і органів юстиції вимогам міжнародних угод, ратифікованих Україною; радикальне реформування матеріального і процесуального законодавства, деідеологізування і наповнення його гуманістичним змістом; виключення з кримінального закону діянь, які не можуть визнаватись злочинами; реформування системи кримінальних покарань; диференціювання форм судочинства, зокрема в залежності від ступеня тяжкості злочину; розгляд окремих категорій судових справ судьями одноособово, а також колегіями професійних суддів та судьями з розширеною колегією судових засідателів; чітке визначення умов допустимості доказів; встановлення судового контролю за законністю і обґрунтованістю процесуальних рішень слідчих органів, які обмежують права громадян; перевірка законності і обґрунтованості судових рішень в апеляційному і касаційному порядку та за нововиявленими обставинами. Однак, через незавершеність на той час роботи на текстом нової Конституції України, багато з положень концепції не могли бути реалізовані саме через відсутність відповідної конституційної основи для подібного реформування. Справді, саме Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а також визначила, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Розділ XIII «Правосуддя» Основного Закону визначив і інші конституційні засади судоустрою та судочинства, які й донині є актуальними й тією чи іншою мірою реалізуються в чинному законодавстві України і відповідній правозастосовчій практиці.

Наступним кроком у цьому напрямі стала судова реформа 2002 року, яка також не була доведена до логічного завершення, що спричинило багато проблем в частині забезпечення ефективного

функціонування судової системи. Після чого спроби внесення змін до законодавства щодо організації і функціонування судової влади робилися практично протягом усього часу до сьогодні. При цьому висловлювались пропозиції щодо потреби кодифікації законодавства про судову владу. Зокрема були розроблені проєкти Кодексу судової влади (№ 3338 від 26.09.2003 року, № 5560 від 26.05.2004 року тощо). Щоправда, варто погодитися з позицією тих юристів, які вказували на те, що зазначені проєкти не можна було вважати кодифікаційними актами у точному значенні цього поняття, адже в українській законодавчій традиції кодексом вважається насамперед певний систематизований законодавчий акт, який охоплює конкретну галузь права або принаймні значну її частину, складається із однорідних за змістом і предметом правових норм та забезпечує уніфікацію чинних законодавчих положень, викладаючи їх у більш компактному і системному, ніж в окремих законах до прийняття кодексу, вигляді. Насправді, ж запропоновані законопроєкти поставали у формі інкорпорації без серйозної змістовної та техніко-юридичної переробки чинних на той момент в Україні законів, виданих у різний час. З іншого боку, важливим кроком у напрямі розвитку судової влади в Україні стало прийняття нових кодексів, що диктувалось як внутрішніми потребами самої України, так і її зобов'язаннями перед європейською і міжнародною спільнотою.

На сьогодні важливим етапом реформування судової системи можливо вважати прийняття Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» 2015 року [237], яким було внесено зміни до процесуальних кодексів та Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 2016 року у новій редакції [252]. Нинішній етап судової реформи (низки законодавчих, інституційних та кадрових змін,

спрямованих на покращення судової системи України) було розпочато у 2014 році після Революції гідності. Завданням реформи було приведення судочинства України у відповідність до європейських стандартів та забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів громадян шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права. Реформу також було спрямовано на забезпечення незалежності, підвищення рівня довіри та публічної підзвітності судової влади. Для забезпечення проведення судової реформи було створено консультативно-дорадчий орган – Раду з питань судової реформи при Президенті України, до складу якої увійшли міністри, голови судів, юристи, правозахисники, науковці, громадські діячі. Рада з питань судової реформи була покликана виконати такі завдання: підготувати пропозиції щодо стратегії реформування судоустрою та судочинства; налагодити взаємодію державних органів, громадянського суспільства та міжнародних організацій з питань підготовки судової реформи; вести моніторинг впровадження та аналіз ефективності реформи; інформувати населення та міжнародну спільноту про хід реформи.

Проведення судової реформи передбачало внесення змін до Конституції України і цілої низки законів, що регламентують порядок судочинства. Для розробки змін до Конституції України в 2015 році було створено Конституційну Комісію, яка напрацювала пакет змін до Основного Закону. У червні 2016 року Верховна Рада прийняла Закон України № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» та Закон України № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (нова редакція). Зміни до Конституції України, зокрема передбачають: скасування інституту «призначення судді на посаду вперше» та застереження, що судді обійматимуть посади безстроково;

підвищення вікового та професійного цензів до кандидатів на посаду судді; встановлення нового порядку формування Вищої ради правосуддя, відповідно до якого більшість у її складі становлять судді, обрані суддями; встановлення порядку, відповідно до якого суди утворюються та ліквідовуються законом; звуження меж імунітету судді від абсолютного до функціонального; закладення передумов для оновлення суддівського корпусу тощо [334].

Ця судова реформа стала найбільш масштабною і революційною в історії незалежної України. Позаяк передбачала не лише внесення змін до Конституції, а й утворення кількох нових судових органів, напрацювання законодавчої бази реформи. В межах судової реформи було прийнято низку законів та змін до законодавчих актів, зокрема Закони України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», «Про забезпечення права на справедливий суд», «Про Вищу раду правосуддя», «Про адвокатуру і адвокатську діяльність». Згаданий вище Закон України «Про судоустрій і статус суддів» запровадив такі зміни в судовій системі: 1) перехід до триланкової системи судів: місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд. 2) Утворення нового Верховного Суду шляхом ліквідації Верховного Суду України, який розглядає справи як суд касаційної інстанції, а у випадках передбачених процесуальним законодавством – як суд першої та апеляційної інстанції. 3) Припинення діяльності та ліквідація вищих спеціалізованих судів з дня початку роботи Верховного Суду у новому складі. 4) Утворення в системі судоустрою нових вищих спеціалізованих судів: Вищого суду з питань інтелектуальної власності та Вищого антикорупційного суду, які діють як суди першої інстанції з

розгляду визначених законом категорій справ. 5) Впровадження нових механізмів для стимулювання забезпечення доброчесної поведінки суддів із залученням громадськості. 6) Закріплення обов'язку судді (кандидата на посаду судді) подавати, зокрема, декларацію родинних зв'язків, декларацію доброчесності. 7) Запровадження відкритих конкурсів на зайняття посади суддів апеляційних, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду з допуском до них осіб, що не мають суддівського стажу. 8) Здійснення перерозподілу повноважень між Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та Вищою радою правосуддя [334].

Судова реформа, в тому числі була покликана подолати корупцію серед суддів та підвищити довіру населення до судової системи. Для кваліфікаційного оцінювання суддів було створено спеціальний орган – Вищу кваліфікаційну комісію суддів, до складу якої увійшли судді, адвокати та науковці. Вона відповідальна за формування суддівського корпусу, переведення суддів, забезпечення їх належного кваліфікаційного рівня – проводить кваліфікаційне оцінювання суддів, добір кандидатів для призначення на посаду судді вперше, у тому числі організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит.

Для залучення громадськості до оцінки суддів було утворено Громадську раду доброчесності – орган, який з 2016 року на підставі статті 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» сприяє Вищій кваліфікаційній комісії суддів (ВККС) в оцінюванні чинних суддів та доборі кандидатів на посади суддів [233] – перевіряє суддів та кандидатів на відповідність критеріям доброчесності та професійної етики. В ході судової реформи судді також були позбавлені абсолютного імунітету, який унеможлиблював притягнення їх до

відповідальності за порушення законодавства та принципів справедливого правосуддя. Ініціатори змін наполягали на тому, що природа суддівського імунітету при здійсненні правосуддя полягає у забороні притягнення судді до кримінальної відповідальності за його юридичну позицію, викладену в судовому рішенні, оскільки наявність такого унеможлиблює незалежність судді та безсторонність. Водночас суддя має нести кримінальну чи дисциплінарну відповідальність за злочини (наприклад, отримання неправомірної вигоди) та дисциплінарні проступки, що опосередковано можуть впливати на юридичну позицію судді при здійсненні ним правосуддя.

Втім, експерти стримано оцінюють реформу судової системи, принаймні її результатів та головної мети – незалежності судової гілки влади досі не досягнуто, тож реформа далека від завершення [333]. Рівень довіри до судів залишається низьким; суддівський корпус чинить опір судовій реформі – на посадах залишаються корумповані судді, кваліфікаційне оцінювання та переатестацію суддів провалено, Верховний Суд в більшості складається зі старих суддів, частина з яких недоброчесні; політичні еліти продовжують намагатися контролювати судову гілку влади та використовувати її в своїх цілях. В цьому контексті слід насамперед згадати Рішення Конституційного Суду України № 4-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII» [275]. Ним Конституційний Суд України визнав такими,

що не відповідають Конституції України, частину першу статті 37, частину першу статті 94, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX.

Річ у тому, що в межах судової реформи було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (№ 193-IX), який передбачив внесення змін до законів «Про судоустрій і статус суддів», «Про очищення влади» та «Про Вищу раду правосуддя», в тому числі скорочення складу Верховного Суду з 200 до 100 суддів та зменшення їх посадових окладів із 75 до 55 прожиткових мінімумів, створення Вищою радою правосуддя Комісії з питань доброчесності та етики, розширив категорії суддівських посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрація). Чинячи опір цим змінам, Верховний Суд і вирішив звернутися до Конституційного Суду з поданням щодо конституційності законодавства про судову реформу.

Як наслідок, довіра до судової системи залишається на найнижчому в Європі рівні. Згідно з опитуваннями на 2019 р. 76 % українців не довіряють судовій системі загалом. Можна констатувати лише деяке зростання задоволеності неупередженістю суддів під час проведення усних слухань. Ставлення населення до судової реформи є переважно негативним. Лише 2 % респондентів вважають, що судова реформа в Україні майже завершена і всі базові зміни зроблені. Негативне ставлення до судової реформи пов'язане з тим, що громадяни не бачать її результатів – лише 9 % опитаних помітили зміни

в системі правосуддя, що впроваджуються в Україні протягом останніх років. При цьому кількість тих, хто підтримує вже здійснені зміни в судовій системі, перевищує частку тих, хто їх не підтримує. Підтримка змін найчастіше вмотивована необхідністю подолання корупції, забезпечення верховенства права і справедливості. Подальшими векторами реформування українці вважають прокуратуру, органи досудового слідства, правничу освіту, адвокатуру, запровадження єдиних стандартів правничої професії [325].

На другу половину 2020 року реформа судової системи ще триває. Наразі спеціальна робоча група Комісії з питань правової реформи (новий консультативно-дорадчий орган при Президентові України) працює над концепцією удосконалення законодавства про судоустрій, статус суддів, судочинство й суміжні правові інститути. Передбачається, що залучення до діалогу всіх учасників процесу, представників усіх гілок влади та міжнародних експертів дасть змогу почути їхнє бачення ситуації та знайти оптимальне консенсусне рішення щодо продовження судової реформи.

Дійсно, проблематика правоохоронних органів та правоохоронної системи була предметом жвавих дискусій серед юристів завжди - ще за радянських часів, коли постало питання щодо чіткого визначення не лише змісту поняття правоохоронної діяльності, але й кола тих органів державної влади, для яких її реалізація є пріоритетним завданням. Зокрема, такий дослідник як Р. Тевлін зазначав, що, пишучи про систему правоохоронних органів, слід пам'ятати про певну двозначність у витку цього поняття. З одного боку, якщо виживати його у широкому значенні, до правоохоронних органів слід буде віднести переважну більшість органів державної влади, оскільки всі вони тією чи іншою мірою реалізують

правоохоронну функцію. З іншого боку, якщо говорити не правоохоронну функцію в цілому, а лише про правоохоронну діяльність, то тоді отримуємо дещо вужче поняття правоохоронних органів, яким окреслюватимуться виключно ті органи державної влади, які здійснюють правоохоронну діяльність, тобто є спеціально створеними для забезпечення законності і правопорядку, захисту прав людини і громадянина, боротьби із злочинністю [341, с. 53]. З цих же позицій на початку 90-х років минулого століття виступав К. Гуценко, який доводив слушність аналізу системи правоохоронних органів саме у контексті поняття правоохоронної діяльності, оскільки це дозволяє значно конкретизувати предмет юридичних досліджень і відмежувати систему правоохоронних органів від інших органів державної влади, яким тією чи іншою мірою притаманна реалізація правоохоронної функції або ж забезпечення та захисту прав громадян держави [216, с. 4]. Продовжуючи цю лінію, А. Пашенко вказує на те, що правоохоронні органи – це специфічна частина державного апарату, яка вирізняється на підставі визнання правоохоронної діяльності як пріоритетної сфери їх функціонування. Більше того, саме критерій якості здійснення цього виду діяльності лежить в основі оцінки ефективності правоохоронних органів, успішності їх функціонування та їх відповідності тим завданням, що ставляться перед ними державою і суспільством [196, с. 125-126]. Серед сучасних російських дослідників цю позицію також підтримує В. Фокін, який зазначає, що поняттям правоохоронних органів державної влади у точному значенні цього терміну описується декілька груп державних органів, які за характером встановлених законом повноважень щодо реалізації правоохоронної діяльності постають спеціалізованими органами з охорони прав та законних інтересів особи, суспільства і держави. Таким чином, до

правоохоронних органів він пропонує відносити: органи судової влади, органи внутрішніх справ, органи забезпечення державної безпеки, органи податкової служби та податкової міліції, митні органи, органи юстиції, прокуратуру, органи державного нагляду та спеціалізовані державні комісії [359, с. 6].

Водночас, як було вказано вище, доволі поширеною серед сучасних дослідників є думка про те, що процес визначення системи правоохоронних органів має бути чітко пов'язаний з визначенням базових видів правоохоронної діяльності, якими є: а) діяльність органів державної влади щодо здійснення правосуддя; б) діяльність органів прокуратури; в) діяльність з виявлення, запобігання та розслідування злочинів; г) діяльність, яка пов'язана з захистом державної безпеки, державного кордону та охорони правопорядку. Справді, такий підхід дає достатні теоретико-методологічні підстави для того, щоб визначити загальні параметри системи правоохоронних органів держави, а також встановити зміст та специфіку їх правоохоронної діяльності.

Щоправда, на сьогодні серед всіх органів державної влади, які входять до систем правоохоронних органів, найбільшу уваги в аспекті конституційної модернізації привертають до себе саме органи прокуратури. До речі, якщо згадати міжнародні зобов'язання України (насамперед перед Радою Європи), то саме ці органи державної влади повинні бути реформовані в ході триваючих нині процесів оновлення Конституції України. Тому, не вдаючись зараз до суперечки щодо того, які саме органи державної влади слід відносити до групи правоохоронних (насамперед це стосується органів судової влади), вкажемо лише на те, що наразі у контексті модернізації Конституції України виникло цілий ряд, що пов'язані з організацією і діяльністю таких правоохоронних органів як органи прокуратури. Загалом процес

«реформування прокуратури» має доволі довгу історію, яка цілком співмірна історії усієї незалежної України. Значною мірою це пов'язано з тим, що постання України як демократичної і правової держави супроводжувалось у першу чергу переосмисленням ролі та сутності правоохоронної діяльності, коли базовими її пріоритетами стали саме людина і право, а не держава та її інтереси. Звісно, це не означає, що дві зазначені сфери мають проставлятися, але, переорієнтація загальних цілей державного і суспільного розвитку спричинила потребу відмовитись як від репресивного тлумачення правоохоронної діяльності прокуратури, на кшталт того як це було у радянській конституційній практиці, так і притаманної радянській правоохоронній системі функції загального нагляду, яка закріплювалась за органами прокуратури [178, с. 50].

Справді, відповідно до Резолюції 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання змінити роль та функції прокуратури шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи. Варто також нагадати, що Венеціанська комісія кілька разів висловлювала свою думку щодо Закону України «Про прокуратуру». Наприклад, Закон від 5 листопада 1991 р. і законопроект від 14 липня 2000 р. коментувалися двома доповідачами Комісії (CDL(2001)128 і 134). По ще одному законопроекту Комісія затвердила свій висновок 8-9 жовтня 2004 р. (CDL-AD(2004)038). Пропоновані поправки до Конституції стосовно органів прокуратури були досліджені у висновку Комісії, прийнятому 13-14 жовтня 2006 р. (CDL-AD(2006)029). Фактично у своїх попередніх висновках Венеціанська комісія вельми критично висловлювалася щодо закону про органи прокуратури в Україні, наголошуючи на тому, що закон передбачав прокуратуру як «дуже потужний інститут, функції

якого значно перевищують обсяг функцій, виконуваних прокурором у демократичній правовій державі». Цей інститут був названий прокуратурою радянського штибу (CDL-AD(2006)029. пп. 3 і 4). У листі, датованому 18 травня 2009 року, тодішній міністр юстиції України М.Оніщук звернувся до Венеціанської комісії з проханням дослідити проєкт Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Верховною Радою України в першому читанні 14 березня 2009 р. Однак висновок Комісії був вельми критичним. Зокрема було зазначено, що при розробці законопроєкту не було взято до уваги жодної з основних критичних зауваг, висловлених Венеціанською комісією в її висновках від 2001, 2004 і 2006 років. Причому, законопроєкт зберігав ті риси, проти яких Венеціанська комісія заперечувала в своїх попередніх висновках. Одним з останніх документів Венеціанської комісії з цього приводу став висновок (CDL-AD(2012)019, в якому було визнано, що приведення функціонування органів прокуратури до європейських демократичних стандартів навряд чи можливе проза внесенням відповідних змін до Конституції України (пп. 115).

До внесення змін до Конституції в 2016 році статтею 121 чинної Конституції України було визначено, що прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань

органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

З огляду на ці конституційні приписи, а також на положення тогочасного законодавства, на думку багатьох вітчизняних фахівців, Прокуратура України була цілком самостійним централізованим органом державної влади, завдання якого полягало в забезпеченні захисту від протиправних посягань на суспільний та державний лад, на права і свободи людини і громадянина, а також основи демократичного устрою суспільства легітимними засобами і методами. На жаль, несистемне внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» призводило до того, що окремі положення Закону не відповідали Конституції України. Переконливим свідченням цього є те, що декілька разів Конституційний Суд України окремі положення Закону «Про прокуратуру» визнавав неконституційними. Як приклад достатньо навести Рішення Конституційного Суду України № 5-зп від 30 жовтня 1997 року та № 6-рп/2007 від 09 липня 2007 року. Таким чином, прокуратура України, незважаючи на численні зміни до Закону «Про прокуратуру», фактично залишалася неререформованою відповідно до її конституційних функцій. Все це істотно актуалізувало проблему узгодження розвитку і реформування органів прокуратури, як одного з найважливіших елементів в системі правоохоронних органів України з більш широким процесом модернізації Конституції України.

14 жовтня 2014 року Верховною Радою України було прийнято новий Закон «Про прокуратуру», який загалом враховував вимоги Основного Закону до цього правоохоронного органу. Так, відповідно до статті 2 Закону на прокуратуру було покладено такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених

Законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [250]. Водночас у зв'язку із проблемами реалізації цього Закону на розгляд до Верховної Ради України було подано проект комплексних змін закону «Про прокуратуру». Було зрозуміло, що подальше зволікання з реформуванням органів прокуратури спричинятиме не лише відхід України від взятих на себе перед Радою Європи зобов'язань, але й перешкоджатиме реформуванню всієї правоохоронної системи України, яка є одним з пріоритетних об'єктів і важливою сферою реалізації процесу конституційної модернізації.

Перший етап реформування органів прокуратури полягав у позбавленні її невластивих функцій. Конституційна комісія запропонувала вилучити зі статті 121 Конституції (з переліку завдань, які покладаються на прокуратуру України, яка становить єдину систему) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами. Таким чином відповідно до Закону України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» з Основного Закону було вилучено Розділ VII «Прокуратура», а основні засади діяльності та функції органів прокуратури закріплено у статті 131-1 Конституції України (Розділ VIII «Правосуддя»). Тепер згідно зі статтею 131-1 в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим

розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом. Згідно з частиною 3 статті 2 Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України.

У перехідних положеннях Конституції України було передбачено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

За оцінками експертів, під час першого етапу реформи прокуратури, яка почалася 2014-го року, прокуратуру позбавили функцій загального нагляду за органами влади, слідчих функцій, було зменшено кількість місцевих прокуратур, проведено переатестацію прокурорів, але непрозоро та зі скандалами. У реальності реформа прокуратури призвела лише до того, що функцію слідства передали іншим відомствам і самих прокурорів стало менше, але інших змін орган так і не зазнав [353]. Головною проблемою реформи прокуратури називають відсутність стратегії та неврахування

загальногромадянського інтересу. Натомість Офіс Генерального прокурора запевняє, що мета сучасного етапу реформи полягає в тому, щоб зробити прокуратуру ефективною, яка б користувалася повагою суспільства, в якій буде престижно працювати завдяки можливостям для справедливого кар'єрного зростання та професійного розвитку. Реформа спрямована на докорінну зміну стандартів діяльності органів прокуратури. Трансформації відбуваються як у внутрішніх процесах (єдині стандарти, уніфікація, оптимізація, чесність та прозорість в оцінці та розвитку, в акценті на навчанні), так і у зовнішніх процесах (в сервісній функції для суспільства, ефективній роботі з громадянами) [353].

Серед першочергових кроків реформи – формування Стратегії прокуратури та реорганізація органів прокуратури, що означає перезавантаження та оптимізацію організаційної структури органів прокуратури відповідно до стратегічних напрямів діяльності та вимог суспільства. Прокуратура для суспільства означає, що прокуратура буде орієнтуватися на суспільство та у своїй діяльності використовуватиме сучасні механізми комунікації з громадськістю, серед яких програма захисту потерпілих і свідків, створення служби координаторів потерпілих та свідків, а також переформатування приймалень громадян.

У 2019 році було прийнято закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», який дав старт наступному етапу реформи прокуратури. Згідно з прийнятим законом, Генпрокуратура перейменується в «Офіс генерального прокурора», військова прокуратура ліквідується, штат прокуратури зменшується в результаті переатестації, діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної

комісії прокурорів призупиняється. Очільниця ОГПУ вважає, що реформування прокуратури в Україні обов'язково необхідно продовжувати – «зробити роботу над помилками і рухатися далі» [114].

Таким чином, одним з основних і найбільш нагальних завдань удосконалення судової влади в ході конституційної модернізації в Україні є забезпечення її реальної незалежності. Дійсно, незалежність судової влади, її рівність із законодавчою та виконавчою владою є невід'ємними ознаками правової держави, в якій кожен має право на судовий захист своїх прав і свобод. Наразі незалежність судів встановлена в Україні як конституційний принцип організації та функціонування судів з метою забезпечення права громадян на такий захист. Реалізація зазначених правових гарантій здійснення правосуддя є необхідною передумовою належного виконання судами України своїх конституційних функцій із забезпечення дії принципу верховенства права, захисту прав і свобод людини та громадянина, утвердження і забезпечення яких, відповідно до статей 3, 8 та 55 Конституції України, є головним обов'язком держави.

Реформування системи правоохоронних органів в Україні, і зокрема – органів прокуратури, у багатьох випадках передбачає внесення відповідних змін до Конституції України. У цьому сенсі процеси розвитку правоохоронної системи в Україні та модернізації Конституції України слід розглядати як тісно пов'язані. Більше того, саме у контексті нинішньої конституційної модернізації процес реформування системи правоохоронних органів в Україні набуває нових властивостей та нової динаміки, що дозволяє сподіватись не лише на його успішне завершення, але й на те, що він надасть і державі і суспільству саме ту якість правоохоронної діяльності, яка б

відповідала міжнародним стандартам у цій сфері та об'єктивним потребам українських громадян, суспільства і держави.

3.5. Удосконалення конституційно-правових основ місцевого самоврядування як складова конституційного процесу

Підвищена увага українського суспільства і держави до процесу конституційної модернізації, при цьому одним з таких невід'ємних елементів чи аспектів конституційного процесу в сучасній Україні є конституційно-правове забезпечення системи місцевого самоврядування. Питання реформування системи місцевого самоврядування в сучасних умовах державотворення має не лише теоретичне значення, а й набуває особливої практичної ваги в контексті задекларованих Президентом та Парламентом України намірів щодо внесення змін до Основного Закону України в контексті децентралізації влади. Саме з цією метою конституційно-правова реформа системи місцевої влади та самоврядування визначена в діяльності Конституційної Комісії пріоритетним напрямом конституційного процесу у 2014–2015 роках.

Наразі можна переконливо стверджувати, що система місцевого самоврядування в Україні (зараз ми виходимо із визначення цього поняття як «сукупності органів та різноманітних організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини вирішують питання місцевого значення, здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування» [138, с. 384]) тривалий час не відповідала потребам суспільства, оскільки фактично функціонування

місцевого самоврядування не було спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади [301, с. 279-280]. Утім, не сформованість та неефективність місцевого самоврядування означає й недостатній рівень демократизму як Української держави, так і суттєву недорозвиненість та певну ущербність громадянського суспільства. Справді, як доводить А. Коваленко, місцеве самоврядування завжди тлумачиться як одна з визначальних «форм суто громадської активності», через яку відбувається взаємодія державної влади та громадянського суспільства на місцевому рівні [122, с. 306].

Окрім цього, в процесі конституційно-правового розвитку України починаючи із 1991 року тривалий час не було вирішено такі важливі питання, як чітке конституційно-правове визначення територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорція системи адміністративно-територіального устрою, надмірна централізація повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів, неефективна державна регіональна політика, дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, недосконалість системою контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Очевидно, що без врахування цих проблем та адекватно правової та інституційної відповіді на них ставився під сумнів не лише успішність подальшого конституційного процесу, але й демократичне майбутнє України як таке [299, с. 54-55; 302]. Все це істотно підвищує актуальність теми нашого дослідження та робить його логічною частиною більш

широкого процесу наукового забезпечення конституційного процесу в Україні.

Процеси відновлення місцевого самоврядування в Україні розпочалися в 1990 році з прийняттям Закону УРСР «Про місцеві ради та місцеве і регіональне самоврядування» [410, с. 82]. Утім модель місцевого самоврядування почала формуватись лише із закріпленням цього інституту в Конституції України 1996 року [322, с. 561-562], прийняттям у 1997 році базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування [128]. Невдалими, як зазначає М. Пухтинський, були спроби прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування у 2001 –2003 роках, а також, так званого, «другого етапу» конституційної та адміністративно-територіальної реформ у 2004 –2006 роках [260, с. 68]. Так само не було реалізовано пропозиції щодо розробки і прийняття Муніципального кодексу України [36, с. 413-414]. Найвдалішими спробами напрацювання таких документів кінця 90-х років ХХ століття стали Концепція адміністративної реформи (1998 р.) та декілька варіантів Концепції реформи публічної адміністрації [130]. Також вагомим кроком до децентралізації публічної влади стало прийняття в 2001 році Бюджетного кодексу, який здійснив першу спробу систематизації повноважень між різними рівнями влади. Однак фактично бюджетна реформа, як засвідчила практика, зупинилась на рівні району, оскільки інфраструктурна, інституційна, ресурсна недостатність рівня села, селища не дозволила створити умови для ефективного освоєння бюджетних коштів, а також контролю за їх використанням. Так само стало очевидним, що без вирішення питання формування просторової основи місцевого самоврядування через проведення адміністративно-

територіальної реформи подальше поглиблення бюджетної реформи було не лише безперспективним, але й фактично нездійсненим. Внаслідок цього розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась не спроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування.

Якщо узагальнити принципи, що визначають основи державної політики у сфері місцевого самоврядування і закріплені у Конституції України та чинному законодавстві, то можна вказати, що цю систему утворюють такі з них як: визнання та гарантування державою місцевого самоврядування; забезпечення цілісності державної території; верховенства права та законності; максимального наближення надання адміністративних та громадських послуг до рівня їх доступного споживання на основі розподілу повноважень між державною владою та владою місцевого самоврядування згідно з принципом субсидіарності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина у процесі здійснення державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування; визнання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень; непорушності прав територіальних громад на участь у місцевому самоврядуванні; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності суб'єктів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення; повсюдності місцевого самоврядування; взаємодії і співробітництва органів державної влади та органів місцевого самоврядування; поєднання процесів централізації, деконцентрації та децентралізації

влади, гармонізації місцевих, регіональних та загальнодержавних інтересів; регулювання основ державної політики у сфері місцевого самоврядування виключно законом; судового захисту прав місцевого самоврядування [410, с. 83]. Хоча, на думку багатьох авторитетних дослідників, серед цих принципів також можна виокремити своєрідні підгрупи, кожна з яких відображає окремі аспекти організації, функціонування і розвитку системи місцевого самоврядування в Україні [306, с. 592-593]. Утім, не викликає жодного сумніву, що конституційний процес в Україні щонайменше з кінця 90-х років минулого століття, переконливо засвідчив, що значна частина з цих принципів залишалась декларативними і не мали безпосереднього стосунку до тієї практики взаємодії центральних та місцевих органів влади, яка формувалась в Україні [181, с. 12]. У цьому контексті не випадково йдеться про лише про «потенційний комплекс муніципальних прав та свобод», які в реальності взаємодії держави та місцевого самоврядування часто практично неможливо втілити [88, с. 306]. Доволі показовим у цьому контексті може бути той факт, що, вже згадуваний нами вище, «другий етап» політичної реформи 2004 року в частині розширення повноважень місцевого самоврядування так довго не було реалізовано.

З одного боку, це, звісно ж, можна пояснити стійкими тенденціями до надмірної централізації публічної влади, які укорінились в Україні ще з радянських часів. Тому, не можна не погодитись з позицією тих фахівців, які наголошують на тому, що в Україні була відсутня єдина державницька ідеологія щодо функціонування публічної влади на місцевому рівні, взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань загальносуспільного значення як на державному, так і на

місцевому рівнях. Невирішеність цієї проблеми спричиняла істотний дисбаланс у державотворчих процесах в цілому, а також спотворювала одну з фундаментальних ідей демократичного державно-правового і конституційного розвитку в Україні (йдеться про ідею розбудови системи ефективної взаємодії держави і громадянського суспільства, в якій вагомую роль відіграє саме місцеве самоврядування як один з ключових інститутів громадянського суспільства) [171, с. 374-375]. З цього погляду сучасний конституційний процес в Україні має своєю невід'ємною складовою законодавче визначення юридичного механізму забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування, встановлення ефективних засобів реформування цього виду публічної влади та чітке закріплення ознак правосуб'єктності територіальних громад. Зрозуміло, що реалізація цього завдання, по суті, передбачає сукупність конкретних дій, які мають супроводжуватись відповідними змінами на законодавчому рівні. Зокрема можна згадати: а) обов'язкове формування належних законодавчих умов для чіткого визначення механізму децентралізації публічно-владних повноважень, розмежування сфер публічно-владних сфер впливу органів державного управління та органів місцевого самоврядування; б) закріплення на рівні конституційних законів основних характеристик питань місцевого значення, які є безпосереднім об'єктом муніципальної публічної влади; в) нормативне встановлення територіальних меж здійснення місцевого самоврядування згідно з потребами проведення адміністративно-територіальної реформи; г) визначення основних правових принципів здійснення державного управління у сфері децентралізації публічно-владних повноважень на муніципальний рівень; д) забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в

межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики, удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;

є) чітке закріплення повноважень органів державної влади щодо здійснення державного регулювання та управління у сфері місцевого самоврядування тощо.

У цьому контексті, говорячи про основні цілі, які реалізуються в ході конституційного процесу, можна зазначити щонайменше шість основних орієнтирів, які повинні визначати законотворчу діяльність, а також слугувати своєрідними орієнтирами державної політики в галузі розвитку місцевого самоврядування. По-перше, оптимальна та поміркована децентралізація і деконцентрація повноважень центральних органів виконавчої влади, які завдяки цьому мають зосередитися на формуванні політики та стратегії розвитку у відповідних галузях, правовому та нормативно-методичному її забезпеченні. По-друге, удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів. Зрозуміло, що основним критерієм такого розподілу має стати максимізація ефективності надання різноманітних послуг населенню, а також якомога повніше виконання виконавчих функцій. При цьому до компетенції органів місцевого самоврядування більш високого територіального рівня (район, область) мають бути

віднесені лише ті питання, які зачіпають інтереси населення району, області в цілому або не можуть бути вирішені на низовому рівні, а до компетенції місцевих органів виконавчої влади належать повноваження, які вимагають централізованого керівництва, виходять за межі можливостей органів місцевого самоврядування або не відповідають їх завданням та функціям, зокрема, повноваження щодо контролю та нагляду за додержанням Конституції і законів України, прав і свобод громадян, управління об'єктами державної власності, координації виконання повноважень виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані – передані до компетенції місцевого самоврядування. По-третє, істотне підвищення вимог до результативності реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики на регіональному рівні повинно супроводжуватися наданням додаткових повноважень місцевим державним адміністраціям, покладенням на них відповідальності за вирішення поточних та перспективних завдань розвитку регіонів. По-четверте, йдеться про забезпечення додержання державних соціальних стандартів та надання державних соціальних гарантій, визначених Конституцією та законодавством України, з урахуванням поєднання економічних можливостей держави та місцевого самоврядування, посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за їх додержання [410, с. 86]. Зазначений аспект виявляє свою можливість з огляду на проблеми формування України як соціальної держави.

На жаль, доволі часто такі поняття як «соціальна держава» та «правова держава» тлумачаться виключно стосовно центральних органів державної влади, які реалізують ті чи інші соціальні функції та виконують соціальні програми розвитку (незалежно від того чи то

йдеться про сферу соціального забезпечення, соціального страхування, соціального партнерства, соціального захисту тощо). Але, в реальності державне управління завжди здійснюється як на центральному, так і на місцевому рівні, що суттєво підвищує роль і значення місцевих органів влади [37, с. 15]. Більше того, як доводить зарубіжний конституційно-правовий досвід, піднесення ролі місцевих органів влади у переважній більшості має своїм наслідком і збільшення рівня ефективності виконання завдань в частині регіонального соціально-економічного розвитку [390, с. 248]. По-п'яте, важливим завданням слід визнати підвищення ролі територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення та удосконалення правового закріплення елементів її конституційної правосуб'єктності. По-шосте, удосконалення взаємовідносин між центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування у сфері додержання норм законодавства, які забезпечують можливість вирішення питань місцевого значення та створення нормальних умов життєдіяльності населення адміністративно-територіальних одиниць.

Щоправда, висувуються і дещо інші підходи до удосконалення організації і функціонування системи місцевого самоврядування. Якщо узагальнити наявні на сьогодні у вітчизняній і зарубіжній конституційно-правовій науці підходи, то отримуємо такі напрями діяльності: а) законодавче визначення статусу територіальної громади, її внутрішньої організації (статусу внутрішніх підрозділів територіальної громади, наприклад, територіальних громад районів у місті, сіл, селищ, міст, що входять до базової адміністративно-територіальної одиниці), принципів розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування територіальної громади; б) вдосконалення порядку формування представницьких органів місцевого

самоврядування та обрання виборних посадових осіб місцевого самоврядування; в) законодавче визначення місця та ролі територіальної громади в системі місцевого самоврядування, її виключних повноважень, активне запровадження в практику територіальних громад форм прямої демократії, безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, підвищення ролі органів самоорганізації населення у вирішенні питань, пов'язаних з наданням громадських послуг населенню; г) створення в системі місцевого самоврядування спеціальних правоохоронних формувань – міліції місцевого самоврядування, основним завданням якої має стати виконання рішень органів місцевого самоврядування та здійснення повноважень місцевого самоврядування у галузі забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; д) запровадження в системі місцевого самоврядування посади уповноваженого з прав територіальної громади.

Водночас, говорячи про конституційно-правову реформу, не можна оминати увагою й такий напрям законодавчої діяльності як унормування форм безпосередньої демократії на місцевому рівні. Нагадаємо, що Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції № 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» прямо закликала держави-члени Ради Європи «вдосконалити свою систему представницької демократії шляхом встановлення балансу між відповідальністю державної влади та роллю громадян у процесі прийняття рішень. За відсутності такого балансу буде неможливо запобігти як підриву впевненості у представницькій системі, так і непередбаченому використанню частих референдумів, яке робитиме проведення будь-якої довготривалої політики, заснованої на фундаментальних питаннях дискусії, безсистемним, неефективним, або,

навіть, неможливим». З цього погляду цілком логічним і необхідним кроком видається прийняття Закону України «Про місцевий референдум», який би закріпив статус місцевого референдуму як форми безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади села, селища, міста, району у місті, добровільного об'єднання кількох сіл. Справді, в механізмі реалізації гарантованого державою права громадян на участь у місцевому референдумі важливим кроком є прийняття закону, який би досконало врегулював процедуру проведення місцевого референдуму, адже ця форма локальної демократії у розвинених демократичних країнах є не тільки ефективним засобом контролю територіальної громади за діяльністю місцевої влади, зокрема, в частині взятих нею на себе зобов'язань, але й реальним механізмом сприяння побудові громадянського суспільства [410, с. 87].

Наразі згідно зі статтею Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення і його предметом може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування. Однак ця форма участі не може бути реалізована, оскільки згідно зі ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми, а такий закон досі не прийнято. До 2012 року діяв Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який втратив чинність на підставі Закону України «Про всеукраїнський референдум», а ним не регламентуються питання порядку організації та проведення місцевих референдумів. Відсутність політичної волі для прийняття потрібного закону

пояснюється відцентровими тенденціями, проявами сепаратизму в Україні, за допомогою яких намагалися легітимізувати незаконне відокремлення території України в Донецькій та Луганській областях шляхом проведення незаконних референдумів у 2014 році. Експерти, оцінюючи загрозу територіальній цілісності України з боку створення законодавчої бази і повноцінного інституту місцевого референдуму, стверджують, що ані відсутність вичерпно виписаного механізму, ані, навіть, законних підстав, не є достатнім запобіжником для унеможливлення незаконних плебісцитів, бо референдум як універсальний механізм легітимації рішень завжди буде привабливим засобом для здійснення політичних переворотів та встановлення незаконної влади [180]. Натомість розробка чіткого законодавчого механізму ініціювання та проведення місцевих референдумів дасть підстави для протидії незаконним рішенням.

Причому в ході розробки цього закону доцільно врахувати не тільки новітні європейські стандарти законодавства про референдуми, сформульовані у Кодексі належної практики щодо референдумів, схваленому Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії та Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії, але й положення Модельного Закону «Про місцевий референдум», прийнятого на 14-му пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД.

На сьогодні можемо констатувати перші реальні законодавчі кроки в питанні реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, які пов'язані із прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання громад» від 5 лютого 2015 року. Метою цього Закону є встановлення порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним

громадам; створення правових умов та можливостей для: укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим чинником посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення; формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів; створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Як констатовано авторами законопроекту, система органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не завжди дозволяє сформувати самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій. За попередніми даними, 10278 сільських рад представляють інтереси 284451 сільського населеного пункту, 64 міста обласного значення охоплюють більше 200 населених пунктів. Слід також відзначити, що не кожне село, селище, місто на практиці є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі – самостійною територіальною громадою. Так, близько 1 тис. населених пунктів приєднані до міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення і разом з ними становлять єдині територіальні громади, водночас зберігаючи за собою права територіальних громад сіл, селищ, міст [235].

Закон України «Про добровільне об'єднання громад» передбачає встановлення основних умов об'єднання територіальних громад, порядку його ініціювання, порядку утворення об'єднаної територіальної громади та порядку діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаній територіальній громаді до формування нових органів. Врегулюються питання правонаступництва, управління об'єктами комунальної власності, формування бюджету, форми державної підтримки, зокрема фінансової. Відповідно до статті 4 Закону об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов: 1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; 4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; 5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання [234].

Статтею 7 Закону передбачено, що рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад приймають відповідні сільські, селищні міські ради, які ініціювали

процес об'єднання. В подальшому рішення про утворення об'єднаної громади затверджується відповідною обласною радою.

Запропонований Законом України «Про добровільне об'єднання громад» наведений порядок прийняття рішення не у повній мірі узгоджувався із положеннями статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування», попередня редакція якого передбачала можливість здійснення такої процедури виключно через проведення місцевого референдуму. Водночас у пояснювальній записці до законопроекту цілком доречно було вказано, що територіальні громади не можуть довільно об'єднуватися в одну територіальну громаду чи виходити з її складу виключно за рішенням місцевих референдумів, як це передбачено у Законі «Про місцеве самоврядування», оскільки під час вирішення питань адміністративно-територіального устрою діють зовсім інші закономірності та правила. А тому об'єднання чи роз'єднання територіальних громад повинно здійснюватися на іншій концептуальній основі, аніж та, що передбачена у статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Територіальна громада як адміністративно-територіальна одиниця – це відносно відокремлена частина єдиної, цілісної території держави, що є просторовою основою для організації та діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. А тому за змістом відповідних положень пункту 13 частини першої статті 92, статті 132 та частини першої статті 133 Конституції України, а також пункту 3 рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп (справа про адміністративно-територіальний устрій) питання визначення внутрішньої територіальної організації держави, що охоплює утворення, ліквідацію, зміну меж адміністративно-територіальних одиниць, є здебільшого питаннями загальнодержавного

значення, що стосуються не тільки населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, але й суспільства загалом. Тому вирішення цих питань передбачає безпосередню участь держави в особі відповідних органів державної влади, що знайшло, зокрема, відтворення в пункті 29 частини першої статті 85 Конституції України [235].

Основні стимули для початку реформи місцевого самоврядування та реалізації Закону «Про добровільне об'єднання громад» визначені у цьому документі. Так, відповідно до статей 9, 10 Закону держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад. При цьому фінансова підтримка добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади.

Для того, щоб сформувати відповідно до положень Європейської Хартії місцевого самоврядування дієвий і ефективний інститут місцевого самоврядування в 2014 році в Україні розпочалася реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади або децентралізація, - з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Для реалізації положень Концепції передбачалося внесення змін до Конституції України, а також формування нової законодавчої бази. Зміни до Конституції насамперед мали вирішити питання утворення

виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади. Незважаючи на те, що підготовлений проєкт змін щодо децентралізації до Конституції було позитивно оцінено Венеційською Комісією, політична криза, окупація частини території і участь України в етнополітичному конфлікті завадила його прийняттю, тому Уряд з 2014 року розпочав реформу місцевого самоврядування, базуючись на чинній Конституції.

Метою реформи стало формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. За 6 років реформи з 2014 по 2020 було утворено понад тисячу ОТГ, у які добровільно об'єдналися близько п'яти тисяч громад. В новостворених ОТГ відбулись перші місцеві вибори в 2020 році. Площа утворених ОТГ становить майже 47 % від загальної площі України. В ОТГ та містах обласного значення проживає понад 70 % населення України.

Завдяки запровадженню міжмуніципального співробітництва громади отримали можливість консолідувати зусилля та реалізовувати спільні проєкти – Закон України «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення нагальних проблем громад – таких, як утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. Законодавча база реформи місцевого самоврядування сприяла міжмуніципальній консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування

спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні проблем, які перед ними постають. Крім того, виявилася ефективною обрана модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету. Актуальним залишаються питання моніторингу, оцінки ефективності місцевого самоврядування, рівня спроможності об'єднаних територіальних громад.

У 2020 році уряд анонсував завершення реформи децентралізації проведенням місцевих виборів на новій територіальній основі - громад. На основі цього досвіду планується розгортання в регіонах широких публічних дискусій щодо підготовки пропозицій змін до Конституції України щодо реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень. Зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення, анонсовані на 2021 рік. Однак для подальшого прогресу реформи місцевого самоврядування потрібно й далі працювати над розвитком законодавчої бази. Це стосується: 1) внесення змін до або прийняття нової редакції законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, щоб чітко розмежувати повноваження між органами влади; 2) прийняття закону про місцевий референдум, врегулювання на законодавчому рівні питання державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; 3) прийняття закону про засади адміністративно-територіального устрою, який визначить засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, зокрема види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-

територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

Таким чином, реформа місцевого самоврядування виявилася успішною, усунула низку недоліків розвитку місцевого самоврядування попередніх етапів державотворення і продемонструвала, що децентралізація є запорукою ефективного територіального розвитку, демократизації і забезпечення народовладдя. Сформована законодавча база розвитку територіальних громад відповідає європейським засадам розвитку місцевого самоврядування, однак сам процес реформування далекий від завершення, він потребує врахування набутого досвіду і подальшої розробки законодавчої бази. Крім того, реформа місцевого самоврядування в процесі конституційної модернізації повинна здійснюватися з дотриманням низки умов, зокрема готовності та спроможності органів місцевого самоврядування виконувати ці повноваження; універсальності, стандартизації публічних послуг; наявності формалізованих індикаторів оцінки якості надання послуг; наявності методології обрахунку вартості надання послуг, системи консультацій між місцевим самоврядуванням і державою та державних органів контролю за виконанням вказаних повноважень [410, с. 88].

Висновки до розділу 3

Узагальнюючи результати дослідження розвитку інститутів державної влади та місцевого самоврядування в сучасному конституційному процесі України, яке передбачало аналіз розвитку парламентаризму, розгляд питання реформування системи виконавчої влади, встановлення конституційно-правових аспектів розвитку інституту глави держави, дослідження процесу модернізації системи судових та правоохоронних органів, аналіз конституційно-правового розвитку основ місцевого самоврядування можемо сформулювати такі висновки.

1. Конституційний процес у незалежній Україні має своєю невід'ємною частиною реформування відповідно до встановленої конституційної процедури парламенту як вищого органу законодавчої влади в Україні. Фактично, намагання реалізувати це завдання неодноразово давалося в знаки у конституційній історії України починаючи з 1996 року. Об'єктивні тенденції конституційного розвитку останнього десятиліття в Україні засвідчують доцільність та слушність запровадження двопалатної моделі організації парламенту. При цьому, слід зазначити, що сам факт існування двопалатного парламенту в унітарній державі є цілком прийнятним явищем у зарубіжній конституційній практиці. Тому зазначену перспективу слід розглядати не стільки з погляду перспективи федералізації України (хоча, насправді, навряд чи факт запровадження бікамералізму може стати причиною федералізації не тільки України, але й взагалі будь-якої держави), скільки під кутом зору можливостей для розв'язання низки фундаментальних проблем, які супроводжують діяльність Українського парламенту і останнім часом набули критичного значення, адже наразі

неспроможність парламенту нормально, професійно та ефективно діяти, гармонійно поєднувати загальнонаціональні і регіональні інтереси, приймати якісні закони, ставить під удар не тільки майбуття парламентаризму в Україні, але й подальше існування України саме як демократичної держави у її сучасних кордонах. Тому модель формування двопалатного парламенту в Україні має стати предметом прискіпливої уваги під час подальшої розробки змін до Основного Закону держави, а також в ході напрацювання конкретних пропозицій щодо реформування законодавчої влади в Україні.

Розвиток парламентаризму в Україні з моменту відновлення дії Конституції України в редакції 2004 року та парламентсько-президентської форми правління повернув конституційний процес до проблемних аспектів парламентаризму, які виникли за результатами практичної реалізації політичної реформи 2004 року. З точки зору автора, ключовими проблемами сучасного парламентаризму в Україні в умовах парламентсько-президентської форми правління можна вважати такі. По-перше, надмірна концентрація влади в президентській посаді (розширення президентської вертикалі і зміцнення президентської влади), що суперечить парламентсько-президентській формі правління в Україні і де-факто звужує конституційні повноваження Парламенту. По-друге, високий рівень недовіри громадян до Верховної Ради України як вищого представницького органу держави, що вказує на необхідність продовження реформування Парламенту для підвищення ефективності, відкритості і прозорості парламентської діяльності. Йдеться про необхідність розв'язання питань політичної корупції, декларування доходів депутатів та конфлікту інтересів у Парламенті, низької якості законодавчих ініціатив, в тому числі змін до Конституції (пріоритет швидкості ухвалення законопроектів над якістю матиме

негативні наслідки для парламентаризму загалом), визначення статусу коаліції та опозиції як базових структурних елементів Верховної Ради України.

2. Процес реформування виконавчої влади в Україні має доволі тривалу конституційну історію, що бере свій початок ще з початку 90-х років минулого століття. Значною мірою роль реформування системи органів виконавчої влади у контексті сучасного процесу конституційної модернізації зумовлена тим, що як організація, так і функціонування виконавчої влади безпосередньо пов'язані з формою державного правління, а також з тими інститутами, що формуються у конституційному праві України у сфері забезпечення взаємодії різних органів та гілок державної влади. у цьому сенсі вже на рівні визначення основ конституційного ладу закладається певна конституційна модель організації і розвитку всієї системи виконавчої влади. Наразі об'єктивувалась потреба у внесенні змін у Закон України «Про Кабінет Міністрів України» в частині визначення статусу та повноважень віцепрем'єр-міністрів та міністрів, які не очолюють міністерства. Однак зазначені зміни доцільно запроваджувати в такий спосіб, щоб відповідні повноваження надавались віцепрем'єр-міністрам та міністрам лише у разі запровадження згаданих посад у складі Кабінету Міністрів України за рішенням Верховної Ради України. Водночас ані внесення змін і доповнень у чинний закон «Про Кабінет Міністрів України», ані прийняття закону «Про центральні органи виконавчої влади», не можуть вважатись своєрідною «законодавчою крапкою» на шляху розвитку та реформування системи виконавчої влади в Україні. Зберігає свою актуальність проблема завершення побудови цілісної різнорівневої системи виконавчої влади, яка була б спроможною реалізовувати не лише виконавчі функції, але й надійно забезпечувати

та захищати права і свобод людини і громадянина. І при цьому відповідати потребам держави у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її євроатлантичному виборі, зокрема європейським стандартам належного управління державою, що означає зниження навантаження державного регулювання, підвищення якості надання послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій. Забезпечити реалізацію цих завдань покликана реформа системи державного управління, в тому числі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції визначена дієва система державного управління, спрямована на побудову сучасної, цифрової та сервісно-орієнтованої держави, яка здатна продукувати комплексну державну політику, орієнтовану на потреби громадян, сталий суспільний розвиток та забезпечувати адекватне реагування на виклики.

3. Факт наявності чіткої конституційної норми, яка б визначала форму державного правління в Україні не може сприйматись як мета розвитку інституту глави держави і одночасно як одне з завдань конституційної модернізації. В реальності йдеться про те, що розвиток Української держави має супроводжуватись розробкою і запровадженням прозорої і зрозумілої конституційно-правової моделі державної влади, в якій би рівень повноважень конкретно взятих органів державної влади відповідав рівню відповідальності за стан справ у тій чи іншій сфері. Одним з завдань конституційного процесу є не просто пошук нових моделей організації і функціонування системи державної влади, але й врахування тих проблем і помилок, які давались в знаки в ході попередніх спроб внесення змін і доповнень до Конституції України.

Одним з визначальних напрямів конституційної модернізації в Україні має стати удосконалення інституту глави держави в частині більш чіткого конституційно-правового визначення його статусу, а також формування нових механізмів і гарантій його взаємодії з іншими органами державної влади. З цього погляду, видається доцільним внесення до тексту Конституції України відповідних статей, які б врегулювали повноваження та функції Президента України в процесі його взаємодії з органами законодавчої, виконавчої і судової влади. Важливим кроком конституційного визначення статусу глави держави є закріплення основних принципів, якими він керується у своїй діяльності. На думку автора, до них мають бути віднесені принципи: верховенства права; законності та верховенства Конституції та законів України над іншими нормативно-правовими актами; демократичності; гуманності та пріоритету прав і свобод людини і громадянина; поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову; персональної відповідальності за прийняті рішення; гласності. Водночас, за Президентом має бути збережено статус гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Характеризуючи специфіку функціонування та реальний конституційно-правовий статус Президента України, слід визнати, що він є одним з найвпливовіших інститутів державного управління. Однак протягом практично усього періоду незалежного державотворення інститут Президента України не мав відповідного законодавчого регулювання. Відсутність законодавчого акта, який би визначав особливості правового статусу Президента України залишається актуальною проблемою, яка потребує вирішення в ході конституційної модернізації. Наразі видається необхідним не лише загальне

конституційне визначення місця і статусу Президента України в конституційній моделі організації і функціонування державної влади, але й розробка тих норм, які б могли конкретизувати статус і повноваження Президента України у спеціальному законі. Серед позитивних зрушень останніх років – врегулювання процедури імпічменту Президента. Однак процес удосконалення конституційно-правового статусу Президента України не можна вважати завершеним і від його успішності значною мірою залежать перспективи розвитку системи державної влади, оскільки інститут глави держави залишається одним з ключових у конституційному розвитку незалежної України.

4. Поняття судової влади є узагальнюючим і охоплює всі інститути судової влади й інші складові, що стосуються правосуддя. Тому, запровадження реальних змін в системі судової влади в контексті процесів конституційної модернізації вимагає глибоких змістовних трансформацій всієї судової системи, які б, з одного боку, забезпечували судам і суддям усі належні організаційні, фінансові та інші можливості для здійснення правосуддя, а, з іншого боку, забезпечували б неухильне додержання суддями вимог Конституції України і закону. З цього погляду, одними з ключових завдань конституційної модернізації в Україні постають: формування необхідних основ для розвитку незалежної судової влади, перебудови судової системи в напрямку її деідеологізації і гуманізації, приведення судочинства України у відповідність до європейських стандартів, підвищення рівня довіри до судів, сприяння створенню законодавства, норми якого відповідають основоположним принципам Конституції України та міжнародним стандартам законності, доступності до суду, верховенства права та незалежності судової гілки влади, перетворення інституту правосуддя на ефективний механізм захисту прав і свобод

людини. Незважаючи на суттєві досягнення у реформуванні судової системи, головної мети – незалежності судової гілки влади досі не досягнуто. Відтак, рівень довіри до судів залишається низьким; суддівський корпус чинить опір судовій реформі; політичні еліти продовжують намагатися контролювати судову гілку влади та використовувати її в своїх цілях.

5. Розвиток системи правоохоронних органів України постає як один з найважливіших складових елементів забезпечення системи функцій держави і одночасно як одна з найважливіших сфер конституційного регулювання у сучасних умовах, навіть незважаючи на вилучення окремого Розділу VII «Прокуратура» з Конституції України. Перший етап реформування органів прокуратури полягав у позбавленні її невластивих функцій. Тепер в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Подальше реформування органів прокуратури, як одного з центральних елементів системи правоохоронних органів в Україні передбачає чітке закріплення за нею таких функцій як: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового

характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадянина. Це забезпечить відповідність організації і діяльності прокуратури сучасним міжнародним стандартам, загальносуспільним очікуванням, а також дозволить їй успішно виконувати покладені на неї функції у правоохоронній сфері.

У контексті нинішньої конституційної модернізації процес реформування системи правоохоронних органів в Україні набуває нових обрисів, що дозволяє сподіватись не лише на його успішне завершення, але й на те, що він надасть і державі і суспільству саме ту якість правоохоронної діяльності, яка б відповідала міжнародним стандартам у цій сфері та об'єктивним потребам українських громадян, суспільства і держави.

6. Від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів суспільно-політична, економічна та правова ситуація в Україні суттєво змінилася. Система місцевого самоврядування, повноваження цього інституту публічної влади, його матеріально-фінансова основа перестали відповідати сучасним вимогам. Тому метою реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади або децентралізації стало приведення цього конституційного інституту у відповідність до норм Європейської хартії місцевого самоврядування шляхом формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Реформа місцевого самоврядування виявилася успішною, усунула низку недоліків розвитку місцевого самоврядування

попередніх етапів державотворення і продемонструвала, що децентралізація є запорукою ефективного територіального розвитку, демократизації і забезпечення народовладдя. Сформована законодавча база розвитку територіальних громад відповідає європейським засадам розвитку місцевого самоврядування, однак сам процес реформування далекий від завершення, він потребує врахування набутого досвіду і подальшої розробки законодавчої бази – без внесення змін до Конституції щодо реформування системи місцевого самоврядування, децентралізації владних повноважень її не можна вважати завершеною. Для подальшого прогресу реформи місцевого самоврядування необхідно працювати над розвитком законодавчої бази з урахуванням результатів моніторингу, оцінки ефективності місцевого самоврядування, рівня спроможності об'єднаних територіальних громад. Це стосується насамперед: 1) внесення змін до або прийняття нової редакції законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, щоб чітко розмежувати повноваження між органами влади; 2) прийняття закону про місцевий референдум, врегулювання на законодавчому рівні питання державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; 3) прийняття закону про засади адміністративно-територіального устрою.

Сучасні законодавчі, конституційні норми повинні ґрунтуватися на засадах Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності цього інституту публічної влади, повсюдності його юрисдикції, а також на засадах децентралізації, деконцентрації, субсидіарності, розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою.

РОЗДІЛ 4

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ

4.1. Політичні і правові детермінанти конституційного процесу

Процес модернізації Конституції України, який зумовлений низкою цілком об'єктивних причин і факторів, істотно підвищує теоретичну і практичну значущість наукового конституційно-правового забезпечення цієї діяльності. Водночас, говорячи про основні детермінанти конституційної модернізації, не можна не визнати того, що вони містять як власне правові, так і політичні чинники. У цьому сенсі, як відзначає М. Ставнічук, «загальний висновок щодо конституційного процесу в Україні очевидний: актуальна конституційна історія визначається політичним протистоянням і конкуренцією, відсутністю належного консенсусу й компромісу на основі саме найвищого суспільного та державного інтересу» [326, с. 111]. Таким чином, особливої науково-теоретичної і теоретичної значущості набуває проблема визначення характеру співвідношення політики і права у конституційному процесі. Причому ця проблема повинна досліджуватись щонайменше на двох рівнях: а) загальнотеоретичному, коли йдеться про загальне поняття конституційного процесу безвідносно до конкретних соціально-історичних обставин його перебігу; б) безпосередньо практичному, коли поняття конституційного процесу аналізується в контексті сучасного стану та перспектив розвитку незалежної України.

Утім, визначаючи загальну проблему аналізу специфіки та характеру співвідношення права та політики у конституційному процесі з погляду її ролі для розвитку сучасної науки конституційного права, необхідно вказати й на ті причини, які роблять її актуальною для сьогодення як у теоретико-методологічному, так і в практичному аспектах. У цьому плані вкажемо лише на найбільш важливі з них [414, с. 225].

По-перше, до сьогодні у наукових колах як в Україні, так і за її межами, залишається поширеним сприйняття конституційного права саме як «державного права», яке, з одного боку, визначає основи та пріоритети розвитку держави і державного ладу, а з іншого – закладає фундамент для державного регулювання суспільних відносин у тих сферах, які обирає сама ж держава. Серед вітчизняних фахівців на цю специфіку сприйняття конституційного права та на необхідність її трансформації неодноразово звертав увагу О. Скрипнюк [309, с. 6-10]. Підтримуючи в цілому позицію цього дослідника, все ж таки вважаємо за потрібне наголосити на тому, що такий спосіб тлумачення конституційного права практично унеможливує розвиток «людиноцентричного тлумачення» сутності сучасного конституціоналізму або, як писав В. Авер'янов, «людиноцентричної ідеології» в характеристиці взаємодії держави і суспільства [7, с. 86]. Водночас, асоціюючи чи навіть ототожнюючи поняття «конституційне право» та «державне право», тим самим робиться припущення, що ключовим фактором розвитку конституційного права є саме держава, яку просто неможливо собі уявити поза політичним контекстом. У цьому сенсі, цілком природною стає така методологічна модель опису конституційного процесу, коли його основними стимулами є політика та різноманітні політичні рішення, інтереси, потреби.

Очевидно, що зазначена тенденція входить у певні суперечності з тими новими доктринальними підходами у тлумаченні конституційного права, які наразі набувають дедалі більшого визнання як в Україні, так і за її межами.

По-друге, важливим аспектом актуальності цього дослідження є сучасний стан конституційного процесу в Україні. Справді, навіть після початку роботи Конституційної Комісії та реалізації широкого кола завдань, що перед нею ставились, не лише наукових колах, але й у суспільстві не припиняються суперечки щодо впливу політичних факторів на її діяльність, а також щодо політичної вмотивованості її рішень. У цьому сенсі постає проблема не лише того, якою мірою політика повинна або не повинна впливати на діяльність цього органу, але й того, чим саме повинна керуватись Конституційна Комісія при розробці та прийнятті тих чи інших рішень. Як слушно зазначає Р. Яценко, будь-яка правотворча діяльність в умовах перехідних суспільств, яка пов'язана з розвитком держави та врегулювання її відносин з громадянським суспільством, завжди зазнає на собі істотного впливу політики [419, с. 25-26]. Однак, визнаючи це факт, не можна не погодитись і з тим, що сама внутрішня логіка побудови та постановня правової держави, втілення її принципів [78, с. 290], накладає певні обмеження на вплив політичних мотивів в сфері правотворчої діяльності. У цьому сенсі, реалізація конституційно визначених цілей постановня України як правової держави означає визнання правових детермінант конституційного процесу, які пов'язані саме з розвитком (еволюцією) права і правової системи, частиною якої, поза всяким сумнівом, є й конституційне законодавство [414, с. 226].

По-третє, з огляду на активний розвиток такої галузі конституційно-правових студій, як теорія конституційного права, слід

визнати, що питання про співвідношення політики і права у правотворчій діяльності може бути віднесено до групи фундаментальних проблем цієї теорії. Справді, як пишуть В. Дробишевський та В. Леонт'єв, розвиток права і політики нерозривно пов'язані не лише історично, але й теоретично, адже як політичне, так і правове життя суспільства (особливо в умовах правової держави та реалізації її основних принципів) тісно пов'язані і часто знаходяться у нерозривному діалектичному зв'язку [91, с. 21-22]. Певною мірою це пояснюється тим, що легітимація права і політики безпосередньо корелюють між собою, оскільки і легітимація права і його заперечення як правило завжди відбуваються не тільки у суто юридичній, але й у загальносуспільній, а отже, й політичній, площині [41]. До речі, з-поміж російських юристів на це одним з перших звернув увагу О. Малько, який на доктринальному рівні обґрунтував наявність чітких кореляцій між політичним та юридичним буттям суспільства (саме через ці категорії він розглядав взаємозв'язок між правовим та політичним життям). Як пише цей автор, «правове життя постає складовою частиною і особливим різновидом суспільного життя, адже право – соціальний інститут, адаптований до специфіки життя конкретного народу... правове життя є однією з умов існування державно-організованого суспільства, оскільки воно покликане в певний спосіб оформлювати особисте, державне і суспільне життя» [166, с. 35]. Більше того, ця проблема набуває актуальності й в контексті розвитку міжнародного права та діяльності міжнародних судових органів, про що пише Л. Сімкін [293; 294].

Українські політологи переконані у тому, що діалектика взаємовідносин права та політики складна і суперечлива: з одного боку, право і політика перебувають у постійній боротьбі, а, з іншого,

доповнюють одне одного, оскільки просто не можуть успішно функціонувати один без одного. Саме тому взаємовідносини права і політики в державі двосторонні: з одного боку, держава санкціонує і констатує систему права, роблячи її публічною, загальнообов'язковою, позаяк порушення її норм тягне за собою заходи державного впливу і примусу; але, з іншого боку, сама держава підтримується і забезпечується правом [213, с. 5]. Це дає підстави стверджувати, що так само в межах конституційного процесу політика і право як регулятивні системи не конфронтують, а співпрацюють, позаяк слугують досягненню спільних цілей та реалізації однакових цінностей, розвитку демократичної, правової, соціальної держави.

На думку науковців, успішне функціонування будь-якої країни як правової держави неможливе без гармонійного поєднання, узгодженої взаємодії політики і права в управлінні державою і суспільством. Право реалізується через політику, а політика формується на засадах права. В демократичній, правовій державі політика не може бути неправовою, в її основі лежить людина та її інтереси. З огляду на це в Основному Законі зазначається, що Україна - демократична, соціальна, правова держава (ст. 1), а людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3). Все вищезазначене робить проблематику співвідношення політики і права у конституційному процесі важливою та актуальною як для сучасної юридичної науки в цілому, так і для конституційного права зокрема.

Утім, беручись до аналізу питань, що пов'язані з визначенням характеру взаємозв'язку між політикою (політичним процесом) та правом у конституційному процесі, необхідно з'ясувати те, в який спосіб ці поняття тлумачаться у сучасній юридичній науці [414, с. 227].

Стосовно поняття конституційного процесу наразі можна засвідчити наявність великої кількості різних підходів щодо його тлумачення. Наприклад, Х. Приходько вказує на чотири основні значення поняття конституційного процесу: а) як самостійний вид судового процесу; б) як самостійний вид юридичного процесу, який охоплює динамічні та статуйні якості юридичного процесу; в) як галузь процесуального права України; г) як галузь процесуального законодавства України [223, с. 63]. Водночас, дедалі більшого наукового визнання набуває позиція, яка тлумачить конституційний процес у контексті такого поняття як «конституційна діяльність». З цього погляду можна навести позицію В.Бородіна, який вказує, що конституційний процес – це не лише діяльність пов'язана з розробкою або внесенням змін до конституції, але й процес її реалізації, в ході якого формується цілісна система конституційного процесу, що відображає конституційну діяльність [45, с. 16-18]. Так само не можна не згадати цікаві аргументи В. Пастухова, який ще на початку 90-х років минулого століття доводив доцільність більш широкого застосування поняття конституційного процесу як діяльності щодо конституційного забезпечення розвитку суспільства і держави [195]. Також варто навести думку Р. Хакімова, який зазначає, що конституційний процес – це фактично визначення та реалізація загального конституційного вектора розвитку державності, що передбачає як внесення змін і доповнень до конституції (а у разі потреби – розробку нових конституційних актів чи прийняття нової конституції), так і практичну реалізацію конституційних положень в частині конституційного регулювання найважливіших суспільних відносин (насамперед публічно-владного характеру) [368].

Такий підхід дозволяє розвести за змістом такі поняття як «конституційний процес» та «процес конституційного судочинства»,

оскільки якщо виходити з вузького розуміння сутності конституційного процесу, то тоді такі явища, як конституційне реформування, конституційна модернізація, прийняття нової конституції не входитимуть до сфери конституційного процесу, що істотно збіднює це поняття та знижує його науковий потенціал [414, с. 228]. Зрозуміло, що у разі аналізу процесу конституційного судочинства, сама постановка питання про політичні фактори впливу на нього не є коректною, оскільки як і будь-який процес судочинства, конституційне судочинство повинно реалізовуватись виключно на підставі закону і конституції як Основного Закону держави і суспільства. До речі, як справедливо наголошує К. Бабенко, політичні фактори можуть досліджуватись виключно у контексті процесу реалізації конституції, а не в ході винесення тих чи інших рішень органами конституційної юрисдикції: «проблема формування політично сприятливого середовища для реалізації Конституції України є однією з найбільш актуальних для сучасного етапу державно-правового розвитку України з тієї причини, що через негативний вплив політичних факторів норми Конституції виявляються не забезпеченими стабільним функціонуванням політичного організму... при цьому важливість політичних чинників зумовлюється тим, що зазначена сфера постає не лише об'єктом конституційного регулювання, але й складається з суб'єктів..., які в процесі взаємодії повинні гарантувати як стабільність Конституції, так і її реалізацію» [22, с. 63]. Тобто, якщо Конституційний Суд України керуватиметься при розгляді справ політичними мотивами і його рішення матимуть політичний характер, то тоді цей орган конституційної юрисдикції буде принципово неспроможним реалізувати таку фундаментальну свою функцію, як забезпечення принципу верховенства конституції [22, с. 54-61].

У цьому ж сенсі висловлюється визнаний вітчизняний фахівець в галузі конституційного права О.Скрипнюк, який попереджає про небезпеку такого феномена як маніпуляція конституцією, в основі якого лежить саме намагання привнести у процес конституційного судочинства політичні мотиви та політичні інтереси [308, с. 58-59]. Тому у подальшому використовуватиметься саме широке поняття конституційного процесу, яке органічно містить й таке явище як конституційна модернізація.

Стосовно поняття політичного процесу також слід наголосити на наявності декількох теоретико-методологічних способів його тлумачення. Так, А. Волинський описує політичний процес як створення, відтворення і розвиток основних форм політичної діяльності та політичних відносин, яке пов'язано з функціонуванням політичної влади та реалізацією політичними суб'єктами існуючих суспільно-політичних інтересів [59, с. 465]. На думку інших авторів, політичний процес – це сукупність видів діяльності політичних суб'єктів, включених в динаміку практично-політичних відносин [372, с. 409], або ж сукупність будь-яких форм взаємодії носіїв публічної політичної влади [425, р. 29]. І хоча доволі часто це поняття описується виключно як предмет досліджень політичної теорії, останнім часом можна спостерігати появу цікавих і змістовних досліджень його змісту в контексті проблематики конституційного права. Скажімо, А. Француз аргументує важливість конституційно-правової регламентації функціонування як політичної системи, так і перебігу найважливіших для суспільства політичних процесів. На думку цього автора, однією з найважливіших умов успішності побудови в Україні демократичної політичної системи та забезпечення демократизму триваючих у ній політичних процесів є чітке усвідомлення тих фундаментальних

конституційних принципів, які уможливллюють цей складний і тривалий процес [360].

Очевидно, що сама по собі конституційна модернізація як один з різновидів конституційного процесу зумовлюється цілим спектром різноманітних факторів. Наприклад, аналізуючи причини та специфіку перебігу конституційного процесу в сучасній Україні, М. Оніщук наголошує на об'єктивній потребі подолання того розриву, який виник між державно-бюрократичною організацією і суспільними інтересами в Україні за останні роки, що супроводжувався послабленням частини провідних конституційних органів та політичних інститутів (зокрема, йдеться про інститути парламентаризму, виборів, громадянського контролю тощо) [186, с. 104]. На думку П. Євграфова, однією з основних рушійних сил процесу конституційної модернізації став розрив між номінальною та реальною Конституцією, а також неврегульованість значної кількості базових для існування держави і суспільства питань (наприклад, конституційне визначення форми державного правління) [95, с. 89]. Не викликає сумніву, що з-поміж усіх цих суспільних детермінант конституційного процесу винятково важлива роль належить політичним факторам. З одного боку, це пов'язано зі специфікою предмету конституційного регулювання, яким є насамперед публічно-владні, а отже, й політичні, відносини. З іншого боку – це зумовлюється необхідністю розв'язання тих проблем у сфері політичного життя, які мають визначальний для держави і суспільства характер. Так само слід вказати й на фактор урегулювання процесів боротьби за політичну владу та політичної конкуренції, адже незважаючи на свою політичну природу ці процеси у правовій державі завжди урегульовуються правом, що дозволяє про правомірність,

легальність та легітимність політичної конкуренції та протиборства різних політичних сил [414, с. 230].

Причому, говорячи про політичні детермінанти конституційного процесу, було б неправильним ототожнювати їх виключно з політичними інтересами держави. Насправді, у розвиненій демократичній державі народ є не лише носієм певних політичних інтересів, але й є активним (і часто – вирішальним) суб'єктом політичного процесу, що безпосередньо відображається у таких поняттях як «народний суверенітет» і «безпосереднє народовладдя» [170, с. 269-277]. Як правило, це пов'язується з участю громадянського суспільства та його інститутів у політичному житті, у прийнятті політичних рішень, формуванні політичного порядку денного (political agenda), політичною активністю тощо. Водночас динамічний розвиток політичних відносин часто вимагає певних змін на рівні системи та механізмів конституційно-правового регулювання, що може відобразитися у внесенні відповідних змін до конституції в частині трансформації балансів між різними гілками державної влади, зміні форми правління або форми державно-територіального устрою, зміні виборчої системи, реформуванні організаційної структури тих чи інших вищих органів державної влади тощо. Зазначені суспільно-політичні потреби надають динамізму конституційним відносинам та самому конституційному регулюванню. Більше того, говорячи про процес внесення змін до конституцій, слід зазначити, що саме їх ініціювання як правило передбачає політичну активність або окремих органів державної влади або певної частини суспільства. Наприклад, статтями 154–156 Конституції України передбачено, що законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних

депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Водночас, можна вказати на низку випадків з європейської конституційної практики XX століття, коли внесення змін до конституцій або прийняття нових конституцій відбувалось саме як результат загального політичного консенсусу основних суспільно-політичних сил.

Тобто саме по собі ініціювання процесу модернізації Конституції у більшості випадків має вагому політичну складову і постає як загальносуспільне політичне рішення або ж як рішення, що приймається вищими органами державної влади країни. Зокрема, поява Указу Президента України № 119/2015 «Про Конституційну Комісію» від 3 березня 2015 року була спричинена політичним рішенням Глави держави утворити спеціальний допоміжний орган, який би підготовував законопроект (законопроєкти) про внесення змін до

Конституції України. Нагадаємо, що основними завданнями Конституційної Комісії відповідно до цього указу були:

- 1) узагальнення практики виконання норм Конституції України, пропозицій щодо її вдосконалення з урахуванням сучасних викликів та потреб суспільства;
- 2) напрацювання узгоджених пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні;
- 3) забезпечення широкого громадського та професійного обговорення пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні за участю провідних фахівців у галузі конституційного та інших галузей права, у сфері суспільно-політичних наук, громадських діячів, представників громадських об'єднань та міжнародних організацій;
- 4) підготовка за результатами широкого громадського та професійного обговорення законопроекту (законопроектів) щодо внесення змін до Конституції України;
- 5) сприяння налагодженню ефективного механізму взаємодії державних органів, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій з питань підготовки і реалізації конституційної реформи в Україні;
- 6) забезпечення інформування громадськості про роботу з підготовки пропозицій щодо проведення конституційної реформи, її реалізації.

Ця Конституційна Комісія була ліквідована в 2019 році Указом Президента № 421/2019 «Про Комісію з питань правової реформи». Цим же нормативним актом було створено інший консультативно-дорадчий орган при Президентові – Комісію з питань правової реформи з метою забезпечення здійснення в Україні однойменної реформи. Основними завданням Комісії з питань правової реформи було визначено сприяння подальшому розвитку правової системи України на основі конституційних принципів верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини і громадянина, з урахуванням міжнародних зобов'язань України. Серед основних

напрямів роботи цього органу є підготовка та подання Президентові пропозицій щодо внесення змін до Конституції України і законів, спрямованих на забезпечення реалізації конституційних норм і принципів, а саме пріоритетності захисту фундаментальних прав і свобод людини і громадянина, удосконалення територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, подальший розвиток законодавства про організацію судової влади та здійснення правосуддя, удосконалення законодавства про кримінальну відповідальність та кримінального процесуального законодавства України, реформування органів правопорядку, а також створення умов для реінтеграції в єдиний конституційний простір України тимчасово окупованих територій України та населення, що на них проживає [242].

Однак, наявність політичної вмотивованості дій різних суб'єктів конституційного процесу не означає, що сама конституційна модернізація перетворюється на один з різновидів політичного процесу, в якому розв'язання основних проблем відбувається шляхом пошуку політичного компромісу або через політичне знищення опонентів. З огляду на це, необхідно зазначити, що конституційний процес розвивається під впливом як політичних факторів, так і правових. Перша група факторів має зовнішній щодо конституційного процесу характер. Це означає, що політична детермінанта конституційного процесу може охоплювати: а) політичні імпульси та політичні причини, що спричинили процес конституційної модернізації; б) участь у конституційному процесі суб'єктів, що є одночасно й суб'єктами політичного процесу; в) політичний характер рішень щодо специфіки перебігу конституційного процесу та його кінцевих результатів. Друга група факторів – це внутрішні фактори, які визначаються логікою розвитку права, закону та правової системи. Ці фактори не можуть бути

предметом політичних домовленостей або політичних маніпуляцій, оскільки вони впливають з тих базових правових категорій, принципів, цінностей та ідей, що лежать в основі функціонування та розвитку держави і суспільства. У цьому плані поняття правової держави містить низку інститутів та конституційних механізмів регулювання суспільних відносин, які повинні знаходити свого закріплення на конституційному рівні для того, щоб та чи інша держава була правовою не лише номінально, але й реально. Теж саме стосується й інших фундаментальних понять і категорій, які є визначальними для конституційного ладу тієї чи іншої держави. Таким чином конституційна модернізація як різновид конституційного процесу – це завжди розвиток права, який зумовлюється відповідними об'єктивними і суб'єктивними факторами. Ці фактори можуть мати як політичний, так і правовий характер. Але при цьому важливо усвідомлювати, що політичні фактори (політичні інтереси, політичні потреби, політична конкуренція тощо) є завжди зовнішніми щодо конституційного процесу і не можуть визначати його зміст. Теж саме стосується і результатів конституційної модернізації. Не викликає сумніву, що будь-яка конституційна модернізація завжди має ті чи інші політичні наслідки, які пояснюються провідною роллю самої конституції у житті суспільства і держави. Але це жодним чином не свідчить ані про політичний зміст, ані про політичну детермінованість внутрішніх аспектів конституційної модернізації [414, с. 232].

Загалом, будучи самостійними категоріями «конституційний процес» і «політичний процес», є водночас пов'язаними в умовах правової державності з тієї причини, що у правовій державі право визначає загальні параметри, норми та правила взаємодії основних суб'єктів політики, встановлює та закріплює базисні цінності та цілі

державної політики в основних сферах суспільного і державного розвитку. Тому для конституційного процесу у правовій і демократичній державі політичні детермінанти можуть відігравати лише роль зовнішніх факторів щодо тієї чи іншої діяльності в частині конституційної модернізації.

4.2. Роль органів конституційної юрисдикції в конституційному процесі сучасної України

Наразі не можна сперечатись з тим, що в системі фундаментальних ознак конституційної держави, одну з основних позицій посідає забезпеченість та рівень розвитку конституційного правосуддя [159, с. 502]. Справді, як така проблема конституційної юстиції, в аспекті забезпечення конституційності та сталого конституційного розвитку, вже доволі тривалий час перебуває у полі уваги сучасних вітчизняних та зарубіжних юристів [81]. Водночас значущість цієї проблематики істотно підвищується в умовах процесу конституційної модернізації в тих країнах, які В. Зорькін описав поняттям «нових демократій» [110, с. 11-12], коли зміни Основного Закону повинні відбуватись не лише відповідно до чітко встановленої конституційної процедури, але й відповідати духу тих базових принципів і цінностей, які на тривалий час визначили майбутній суспільний і державний розвиток України. Ідеться про її становлення як демократичної, правової і соціальної держави, яка ефективно взаємодіє з розвиненим громадянським суспільством, надійно захищає та забезпечує права і свободи людини і громадянина. Цілком очевидно,

що однією з ключових гарантій подібного дотримання процедурних норм в ході модернізації конституції, а також збереження вихідних державотворчих і правотворчих орієнтирів є наявність ефективно діючої, неупередженої та політично незаангажованої системи конституційної юстиції [405, с. 48].

Утім, вказуючи на наукову і практичну значущість юридичного аналізу ролі конституційного суду у конституційному процесі України періоду новітньої доби її незалежності, слід звернути увагу й на ті фактори, які роблять подібне дослідження актуальним в контексті вимог сучасного стану держави і суспільства. З-поміж них виділимо такі. По-перше, як зазначає Ю. Барабаш, попри достатньо довгий час існування конституційної юстиції в Україні до цього часу залишається чимало питань, пов'язаних з організацією діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції [27, с. 149]. При цьому йдеться не лише про процедуру та порядок розгляду справ цим органом державної влади, але й про більш загальну проблему визначення його ролі та місця в системі органів державної влади сучасної України. Зрозуміло, що наявність цих питань виявляється критичною в умовах, коли від позиції конституційного суду залежать стан та перспективи розвитку конституціоналізму як такого. Більше того, саме в процесі конституційної юстиції реалізується на практиці захист та забезпечення принципу верховенства конституції, який нині сприймається вченими-юристами як необхідна умова побудови правової держави, захисту прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, модернізація конституції передбачає у тому числі й уточнення конституційно-правового статусу єдиного в Україні органу конституційної юрисдикції, удосконалення системи гарантій його незалежності, подальший розвиток цього механізму захисту конституції та забезпечення її верховенства.

По-друге, подальше утвердження в Україні принципів правової держави безпосередньо передбачає удосконалення системи конституційного контролю. У цьому контексті можна навести позицію Г. Василевича, який пише: «Реалізація ідеї правової держави, де забезпечується верховенство права, одним з головних джерел якого є Конституція, вимагає наявності конституційного контролю» [51, с. 722]. Таким чином, факт існування ефективних інститутів конституційного контролю та конституційної юстиції є одночасно як умовою утвердження на конституційному рівні правової державності, так і засобом дотримання практично всіх без винятку принципів організації і функціонування правової держави. До речі, побічним свідченням важливості органів конституційної юстиції в процесі функціонування правової держави є й те, що у багатьох сучасних конституціях їм відведено не просто окремі статті, а цілі розділи [405, с. 48].

По-третє, описуючи конституційний процес в сучасній Україні, варто пам'ятати, що його тлумачення не може обмежуватись лише тими періодами, коли відбуваються певні зміни в самому тексті конституції. Хоча поняття «конституційного процесу» і може бути інтерпретовано як «процес розробки та ухвалення Конституції», але навіть при такому підході, як доводить В. Колісник, «з прийняттям Основного Закону конституційний процес не припиняється, а лише переходить у якісно нову стадію – етап реалізації конституційних положень та приписів» [129, с. 58]. З цього погляду поняття конституційного процесу є значно ширшим, ніж поняття конституційної модернізації або конституційної реформи, оскільки його зміст охоплює й розвиток держави і громадянського суспільства в Україні на основі норм, принципів, цінностей та ідей, які закріплені у конституції, визначають загальні

властивості і параметри конституційного регулювання та є правовим фундаментом конституційного ладу. Юридично діяльність усіх без винятку органів державної влади має відбуватись в рамках, які встановлені конституцією та законами держави. Однак фактично у державотворчій і правотворчій практиці часто можна спостерігати такі випадки, коли органи державної влади, посадові або службові особи виходять за встановлені конституцією межі, або коли виникає сумнів у відповідності їх дій (діяльності) нормам Основного Закону. У таких випадках об'єктивується загальнодержавна потреба в наявності системи конституційного контролю та органів конституційної юрисдикції. Тобто «широке» тлумачення змісту поняття конституційного процесу містить функціонування системи конституційного контролю, що реалізується через органи конституційної юстиції. Все вищезазначене, істотно актуалізує проблему визначення ролі Конституційного Суду України у конституційному процесі, надаючи їй ознак не лише теоретичної, але й практичної актуальності.

Загалом для європейської правової практики ідея конституційного правосуддя не може вважатись новою. На думку С. Шевчука, «судовий конституційний контроль здійснюється не тільки завдяки тому, що Конституція є нормативно-правовим актом, а й тому, що вона має найвищу юридичну силу і запроваджує фундаментальні цінності та принципи правової системи як критерій чинності підпорядкованих Конституції інших правових актів» [384, с. 230]. Фактично остання чверть минулого століття ознаменувала у європейській конституційно-правовій науці доволі активними пошуками і дослідженнями сутності та специфіки функціонування органів конституційної юстиції. Інтенсивність зазначених пошуків

значною мірою, як зазначає В. Чиркін, зумовлювалась усвідомленням фундаментальної потреби охорони та захисту конституції як «основного закону, який виходить з базисних цінностей даної цивілізації, закріплює ті чи інші основ правового статусу особи, економічної, соціальної, політичної систем та духовного життя суспільства, основи взаємовідносин людини, колективу, держави і суспільства шляхом застосування державної влади, яка використовується для встановлення основ порядку створення і розподілу соціальних благ у суспільстві» [137, с. 25].

Утім, для пострадянських країн, які у своєму державному розвитку намагались здійснити перехід від авторитарних моделей функціонування держави до демократичного конституційного ладу, феномен конституційної юстиції виявився багато у чому новим [405, с. 50]. Щоправда, практично всі без винятку провідні вітчизняні юристи ще на початку 90-х років ХХ століття пов'язували подальший конституційний розвиток України з утвердженням традицій конституційної юстиції та з належним функціонуванням конституційного судочинства, адже, як справедливо зазначає М. Тесленко, відповідно до своєї форми, конституційна юрисдикція – це конституційне правосуддя, а відповідно до свого змісту – конституційний контроль [344, с. 47]. Справді, вже у проєкті Конституції України від 1 липня 1992 року містився розділ восьмий, який мав назву «Охорона Конституції». Відповідно до викладених у ньому норм, передбачалось створення в Україні спеціального органу державної влади, який би мав повноваження встановлювати відповідність законів та інших нормативно-правових актів Конституції України (стаття 239 проєкту). При цьому, зазначений розділ уміщував 11 статей, які доволі чітко та детально регулювали порядок організації і

діяльності цього органу. Паралельно з цим, статтями 203 та 204 проекту чітко і неоднозначно встановлювалась належність конституційного суду саме до судової гілки державної влади. Наразі, ми свідомо згадуємо про цей проект, оскільки нині в процесі модернізації Конституції України багато з пропозицій щодо конституційної регламентації діяльності єдиного в Україні органу конституційної юрисдикції, по суті, відтворюють ті положення, що колись обговорювались на ранніх етапах конституційного процесу в Україні. Наприклад, сьогодні часто лунає думка про доцільність вміщення у Конституції тексту присяги судді конституційного суду. Насправді, така пропозиція активно обговорювалась в Україні протягом 1992–1993 років. Зокрема, у згаданому проекті Конституції частина 4 статті 241 містила такий текст присяги: «Урочисто присягаю чесно і сумлінно виконувати високий обов'язок судді Конституційного Суду України, охороняти Конституцію України, забезпечувати її верховенство, поважати і захищати права і свободи людини і громадянина» [144, с. 176].

Фактично зазначений проект Конституції України 1992 року містив чи не найбільш детально виписану регламентацію доволі широкого кола повноважень конституційного суду. Передбачалось, що конституційний суд приймає рішення та дає висновки за поданням парламенту. Так, стаття 243 проекту передбачала, що Конституційний Суд України розглядає справи про конституційність: чинних законів та інших актів парламенту; Конституції та законів Республіки Крим; указів Президента; актів міністрів та інших керівників центральних органів виконавчої влади України; актів голів обласних, районних та міських управ; актів місцевого і регіонального самоврядування. Водночас частина 3 зазначеної статті передбачала доволі цікаву

процедуру розгляду справ щодо конституційності законів та інших правових актів за скаргою громадян. Її суть полягала у тому, що кожен громадянин наділявся правом звернення до конституційного суду через Уповноваженого з прав людини, якщо справа з приводу якої він звертався, розглядалася загальними судами, по ній було винесено остаточне судове рішення, але він вважав, що закон чи інший правовий акт, який було застосовано при вирішенні цієї справи, суперечить конституції. Що ж до висновків конституційного суду за поданням парламенту, то стаття 244 проєкту вказувала такі підстави для звернення до цього органу конституційної юрисдикції: необхідність дачі висновку щодо відповідності конституції міжнародних договорів України, внесених до парламенту для ратифікації; необхідність дачі висновку щодо додержання Конституції України Президентом; необхідність дачі висновку щодо меж компетенції законодавчої і виконавчої влади, державних органів України та Республіки Крим, органів державної влади, місцевого і регіонального самоврядування в разі виникнення відповідних спорів між ними; необхідність висновку щодо дійсності мандатів членів депутатів парламенту у спірних випадках; необхідність висновку щодо додержання Конституції України главою уряду, іншими посадовими особами, які обираються, призначаються чи затверджуються парламентом (за винятком суддів конституційного суду). Практично у такому ж вигляді норми щодо організації і діяльності конституційного суду було відображено у проєкті Конституції України від 27 травня 1993 року. Водночас у цьому проєкті було навіть посилено наголос на винятковій ролі конституційного суду в процесі внесення змін і доповнень до конституції та конституційних законів [405, с. 51]. Зокрема, частина 2 статті 231 проєкту передбачала, що конституційні закони можуть бути

прийнятті, змінені чи доповнені лише за наявності висновку конституційного суду про конституційність проектів цих законів, змін чи доповнень до них.

Однак, як доводить О. Скрипнюк, процес становлення конституційної юстиції в незалежній Україні виявився доволі складним. І справа тут не лише у тому, що в період 1992–1996 років діяльність конституційного суду так і не розпочалась через те, що парламент обмежився лише призначенням першого Голови Конституційного Суду України (ним став Л. Юзьков), так і не призначивши ані його заступника, ані членів конституційного суду, але й у тому, що у суспільстві та на рівні державної влади точилися змістовні суперечки щодо ролі цього органу у становленні України як демократичної, правової і соціальної держави [309, с. 353-354]. Значною мірою саме через це, підтверджена Конституційним договором від 8 червня 1995 року потреба у формуванні та діяльності конституційного суду (нагадаємо, що стаття 36 Договору передбачала, що конституційний суд становить одну з невід'ємних частин судової системи України, а стаття 38 характеризувала його як «незалежний орган судової влади, що забезпечує відповідність законів, інших нормативних актів законодавчої і виконавчої влади Конституції України, охорону конституційних прав та свобод людини і громадянина»), так і не була реалізована на практиці до прийняття Конституції України 1996 року.

Лише разом із прийняттям Конституції України 1996 року було чітко закріплено як конституційно-правовий статус цього органу державної влади, так і його основні функції (статті 147–153 розділу XII). Нагадаємо, що Конституційний Суд України складається з вісімнадцяти суддів. Президент України, Верховна Рада України та

з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України. Суддя Конституційного Суду України призначається на дев'ять років без права бути призначеним на повторний строк. Голова Конституційного Суду України обирається на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України зі складу суддів Конституційного Суду України шляхом таємного голосування лише на один трирічний строк.

Судова реформа останніх років передбачала вдосконалення конституційних засад правосуддя шляхом прийняття Закону України № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2016 року. В широкому сенсі цю реформу слід розглядати як конституційну реформу щодо правосуддя, частиною якої було реформування статусу Конституційного Суду України з метою забезпечення його незалежності і неупередженості. Річ у тому, що політично мотивовані рішення Конституційного Суду, зокрема скасування політичної реформи 2004 року (визнання таким, що не відповідає Конституції України закон про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття) актуалізували проблему залежності та заангажованості конституційного судочинства в Україні [269].

В ході реформування системи конституційного правосуддя Закон України «Про Конституційний Суд України» 1996 року втратив чинність на підставі прийняття нової редакції Закону України «Про Конституційний Суд України» № 2136-VIII від 13.07.2017 року, який розроблявся на основі внесених до Конституції України змін. Ним Конституційний Суд отримав більш чітке і повне визначення свого статусу. Якщо в попередній редакції Конституційний Суд України

визначався як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, юридична особа, яка має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням [243], то в оновленій – як орган конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України [244].

Змінилося коло повноважень Конституційного Суду. Як стверджує М. Баргілевич, «Конституційний Суд був позбавлений традиційного повноваження – офіційного тлумачення законів України, а тому усі конституційні звернення, надіслані після 30 вересня 2016 року (дата набрання чинності Законом), поверталися заявникам без розгляду. Такі зміни обґрунтовувались тим, що функція тлумачення саме законів не притаманна органам конституційного контролю в зарубіжних країнах» [34, с. 159-160].

Не випадково, Президент наголосив, що реформою конституційного судочинства запроваджуються норми, які суттєво посилюють незалежність Конституційного Суду – звільняють його від непридатних функцій і розширюють повноваження. Зокрема, відповідно до рекомендацій Венеціанської Комісії та з огляду на правову природу змін до Конституції Конституційний Суд визначено як самостійну та відмінну від судів інституцію, оскільки цей орган здійснює не правосуддя, а конституційне судочинство. Основним Законом передбачено, що діяльність Конституційного Суду ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків.

Відповідно до оновленої статті 150 Основного Закону до повноважень Конституційного Суду України належить: 1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) офіційне тлумачення Конституції України; 3) здійснення інших повноважень, передбачених Конституцією України. Причому питання, передбачені пунктами 1, 2, розглядаються за конституційними поданнями лише Президента України; щонайменше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Тож, громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи втратили право звертатися до Конституційного Суду щодо тлумачення як Конституції, так і законів України. Відповідно до нової редакції статей 147, 150 Конституції Конституційний Суд також не розглядає питань щодо офіційного тлумачення законів України, позаяк така функція не властива органам конституційної юрисдикції.

Водночас згідно зі статтею 151 Конституції Конституційний Суд України за зверненням Президента України, або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України надає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість. За зверненням Верховної Ради Конституційний Суд надає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Вчені стверджували, що цих повноважень цілком достатньо. Як зазначав А. Стрижак, «зазначений перелік повноважень єдиного органу конституційної юрисдикції має вичерпний характер, а отже, вирішення інших питань, пов'язаних з дотриманням конституційної законності в державі, належить до компетенції судів загальної юрисдикції» [332, с. 103]. Однак повноваження Конституційного Суду в ході реформи були розширені, а стаття 150 Конституції доповнена положенням про те, що Конституційний Суд за зверненням Президента або щонайменше сорока п'яти народних депутатів надає висновки про конституційність питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Як слушно доводить В. Ковальчук, «у механізмі легітимації державної влади конституційні суди виконують роль посередника між народом та владою, який, з одного боку, захищає право народу на його волевиявлення, що реалізовується перш за все через вибори та референдуми, а з другого – здійснює контроль за легітимністю актів органів державної влади» [124, с. 80].

Згідно зі статтею 152 Конституції закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. При цьому закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Основний Закон було доповнено статтею 151-2, відповідно до якої рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Не викликає сумніву, що передбачені Основним Законом повноваження Конституційного Суду України тепер вповні дозволяють цьому органу державної влади не лише посісти належне йому місце, а й сприяти утвердженню конституціоналізму в Україні, неухильному забезпеченню принципу верховенства конституції, захисту прав і свобод людини і громадянина, але й гарантувати легітимність дій державної влади та її рішень через постійний конституційний контроль та їх перевірку на відповідність конституції [405, с.53].

Неупередженості Конституційного Суду сприятимуть конституційні положення, спрямовані на посилення незалежності органу конституційної юрисдикції, у вигляді гарантій щодо його фінансування та належних умов для його діяльності. Основний Закон було доповнено статтею 148-1, відповідно до якої держава забезпечує фінансування та належні умови для діяльності Конституційного Суду. У Державному бюджеті окремо визначаються видатки на діяльність суду з урахуванням пропозицій його голови, а розмір винагороди судді Конституційного Суду України встановлюється законом про Конституційний Суд України.

В ході реформи були посилені вимоги до суддів Конституційного Суду, які мають засвідчити високі моральні якості, визнаний рівень компетентності та політичну незаангажованість кандидата. Згідно зі статтею 148 Конституції відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду здійснюється на конкурсних засадах у визначеному законом порядку. Суддею Конституційного Суду може бути громадянин України, який володіє державною мовою, на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років, високі моральні якості та є правником із визнаним рівнем

компетентності. При цьому суддя Конституційного Суду не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої.

Однак конституційне закріплення конкурсного відбору суддів Конституційного Суду не усунуло недоліків, притаманних попередньому способу формування і функціонування Конституційного Суду. Зокрема, як доводив Ю. Барабаш, система призначення суддів Конституційного Суду України несла у собі цілий ряд небезпек, які потенційно закладали фундамент для конфліктів у його діяльності [32]. На цей же аспект у діяльності конституційного суду звертав увагу К. Бабенко, на думку якого, «однією з найгостріших проблем, які нині постають, є проблема призначення суддів», а також зменшення рівня їх залежності від тих політичних сил та осіб, які приймали рішення про їх призначення [19, с. 423].

Головною проблемою нового закону про Конституційний Суд залишається недосконала процедура відбору нових суддів Конституційного Суду. Зауважимо, що суб'єкти призначення суддів Конституційного Суду залишилися незмінними – відповідно до Конституції Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду. Порядок відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду детально прописаний в статті 12 Закону України «Про Конституційний Суд України». Тож, відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду на конкурсних засадах щодо осіб, яких призначає Президент, здійснює конкурсна комісія, яку створює глава держави; розгляд на конкурсних засадах кандидатур на посаду судді Конституційного Суду

у Верховній Раді України здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання правового статусу Конституційного Суду України (зараз це Комітет з питань правової політики); підготовку питання щодо розгляду на конкурсних засадах кандидатур на посаду судді Конституційного Суду з'їздом суддів України здійснює Рада суддів України. На думку експертів, така процедура відбору суддів Конституційного Суду має суттєві вади й суперечить Конституції України, позаяк всі органи, які мають здійснювати відбір, є напрямую залежними від суб'єкта призначення, що ставить під сумнів можливість проведення справедливого конкурсного відбору [269]. Відбувається лише формальна перевірка відповідності кандидатур законодавчим вимогам, встановленим для судді Конституційного Суду, та співбесіда, що не дозволяє реально встановити визнаний рівень компетентності чи високі моральні якості. Натомість продовжує деструктивну традицію політичної заангажованості суддів Конституційного Суду та ставить під сумнів головну мету реформування конституційного правосуддя – забезпечення незалежності цього органу конституційної юрисдикції. На проблеми законодавчої процедури відбору нових суддів Конституційного Суду вказує також постійна наявність вакантних посад та внутрішніх суперечностей в Конституційному Суді.

В ході реформи також зазнала трансформації недоторканність суддів Конституційного Суду. За попередньою редакцією Конституції на суддів Конституційного Суду поширювалися гарантії незалежності та недоторканності (іммунітет), що стосувався всіх суддів – суддя Конституційного Суду не міг бути без згоди Верховної Ради затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. Наразі суддю Конституційного Суду не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом без згоди Конституційного

Суду до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. При цьому суддю Конституційного Суду не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв'язку з ухваленням судом рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

До того ж, зазнали змін підставита суб'єкти звільнення суддів Конституційного Суду. Якщо раніше єдиною підставою припинення повноважень судді Конституційного Суду була його смерть, то після реформи перелік підстав було доповнено: 1) закінченням строку його повноважень; 2) досягненням ним сімдесяти років; 3) припиненням громадянства України або набуття ним громадянства іншої держави; 4) набранням законної сили рішенням суду про визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним; 5) набранням законної сили обвинувальним вироком щодо нього за вчинення ним злочину. На відміну від складнішої процедури звільнення, припинення повноважень означає автоматичну втрату статусу судді Конституційного Суду. Що ж стосується суб'єктів звільнення суддів, то вони тепер відрізняються від суб'єктів призначення, що позитивно впливає на забезпечення незалежності Конституційного Суду. До реформи суддя Конституційного Суду звільнявся з посади органом, що його обрав або призначив – Президентом, Парламентом або з'їздом суддів відповідно, – то тепер рішення про звільнення ухвалює безпосередньо Конституційний Суд щонайменше двома третинами від свого конституційного складу. Це убезпечує суддів від політичного тиску з боку суб'єктів призначення.

Втім, в ході реформи політики дослухалися не до всіх зауважень науковців. Наприклад, неодноразово лунали пропозиції передбачити можливість роботи органу конституційної юрисдикції в режимі двох палат, запровадити інститут перегляду рішень конституційного суду самим же цим органом конституційної юрисдикції у разі виникнення достатніх підстав для цього, деталізувати повноваження Конституційного Суду України щодо визначення порядку і строків виконання рішень та висновків тощо. Водночас, досвід діяльності конституційного суду дав підстави для формулювання низки важливих конституційно-теоретичних проблем. Однією з них стало питання про можливість єдиного органу конституційної юрисдикції змінювати свої правові позиції при вирішенні аналогічних справ. Серед сучасних дослідників на значущості цього питання наголошують М. Гультай та І. Кияниця, які розглядаючи його у контексті більш широкої проблеми правової визначності як одного з принципів конституційного судочинства, пишуть: «Не викликає сумніву, що Конституційний Суд України повинен дотримуватися своїх правових позицій при вирішенні аналогічних справ, однак це не заперечує права Конституційного Суду України змінювати їх за наявності певних підстав. Водночас у випадку зміни правової позиції Конституційного Суду України не повинно відбуватися обмеження чи звуження конституційних прав і свобод людини і громадянина» [80, с. 85].

Позитивно відзначаючи зміни до Конституції в частині реформування конституційного правосуддя, не можна вважати процес удосконалення конституційного законодавства завершеним. Оскільки в ході модернізації Конституції України важлива роль належить Конституційному Суду України, під час внесення змін у саму Конституцію, а також чинне конституційне законодавство необхідно

передбачати основні суперечності, зняття яких дозволило б ліквідувати ті прогалини у регулюванні діяльності цього органу конституційної юрисдикції, які незважаючи на реформу виникають у сучасній Україні [405, с. 53]. Це пояснюється не лише винятково важливим місцем цього органу державної влади в процесі гарантування верховенства конституції та функціонування всієї системи органів державної влади в Україні на засадах принципів верховенства права, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, але й потребою убезпечити майбутні державотворчі і правотворчі процеси від свідомих або несвідомих порушень чи кривотлумачень тексту Основного Закону. Водночас це дозволить у майбутньому уникати значної кількості державно-правових конфліктів через передбачені конституцією процедури звернення до компетентного, професійного та авторитетного органу, який вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів тексту конституції, а також дає офіційне тлумачення самої конституції та законів України.

Цілком очевидно, що ці та інші проблеми повинні знайти своєї адекватної відповіді в процесі конституційної модернізації, продовження реформування правової системи. Наразі важко передбачити, які подальші рішення щодо удосконалення конституційного правосуддя буде прийнято. Але незаперечним є те, що ті об'єктивні проблеми та недоліки, які наявні в діяльності конституційного суду повинні бути вирішені та урегульовані. Водночас, видається вкрай небезпечною тенденція до абсолютизації негативних оцінок діяльності цього органу державної влади, коли вносяться пропозиції взагалі до його ліквідації. У цьому плані не можна забувати про ту незаперечну позитивну і конструктивну роль, яку відігравав Конституційний Суд України в ході державного і

правового розвитку нашої країни. Тому, поряд з модернізаційними ініціативами, слід гранично бережно ставитись до того багаторічного досвіду, який було отримано в ході функціонування системи конституційного правосуддя у незалежній Україні.

4.3. Конституційний процес у контексті проблеми забезпечення стабільності конституційного законодавства

Розвиток конституціоналізму та постання України як демократичної, правової і соціальної держави, в якій найвищими пріоритетами правової політики є права і свободи людини і громадянина та їх гарантії [44, с. 122], органічно поєднується з відповідним науково-юридичним забезпеченням цього процесу. Водночас, зміни в державі і суспільстві та потреба приведення системи конституційно-правового регулювання у відповідність до об'єктивних суспільних потреб та динаміки суспільних відносин (включаючи таку їх групу як публічно-владні відносини, які є важливою «інституціональною складовою сучасного українського конституціоналізму» [156, с. 332-335]) істотно підвищують теоретичну і практичну значущість вивчення питань співвідношення конституційного процесу та забезпечення стабільності конституції і конституційного законодавства [404, с. 33].

Водночас, вказуючи на важливість та значущість цих проблем для науки конституційного права в цілому, необхідно відзначити й ті аспекти і причини, які роблять її актуальною для сучасного

конституційного процесу в Україні, який часто характеризується як «конституційна модернізація» [46, с. 4-5].

По-перше, вивчення тенденцій конституційного процесу в Україні, під якими слід розуміти «напрями становлення і розвитку конституційного процесу, в основі якого перебувають якісні зміни... обумовлені об'єктивними і суб'єктивними факторами» [223, с. 258], переконливо засвідчує, що наразі подальший розвиток системи конституційно-правового регулювання в Україні нерозривно пов'язаний з внесенням змін до Конституції України, які стосуються практично всіх без винятку її частин, адже нині діюча Конституція, на думку багатьох вчених, має не лише перехідний характер, але й відображає перехідний характер держави і суспільства [39, с. 85]. Утім, специфічний статус Конституції як Основного Закону суспільства і держави, про що неодноразово писав визначний вітчизняний конституціоналіст і науковець Ю. Тодика [350], не дозволяє ставитись до неї як до звичайного закону, який може змінюватись залежно від зміни поточних обставин, припинення, зміни або виникнення тих чи інших суспільних відносин. У цьому сенсі як у науково-теоретичному, так і практичному аспектах постає суттєва проблема розбудови загальної моделі співвідношення між динамікою суспільних відносин та принципом стабільності конституції і конституційного законодавства.

По-друге, конституційна історія незалежної України містить непоодинокі приклади того, коли через неузгодженість та високий рівень політичної вмотивованості процесу внесення змін до Конституції України, і суспільство і держава ставали заручниками поточної політичної конкуренції і засобом політичної боротьби: маються на увазі не лише політична реформа 2004 року, що мала

половинчастий і незавершений характер, але й рішення Конституційного Суду України, яким було фактично відновлено дію Конституції України 1996 року [404, с. 34]. Цілком очевидно, що нинішній конституційний процес, – особливо якщо розглядати його під кутом зору перспектив удосконалення та модернізації Конституції України, – не може і не повинен відтворити всі ті помилки і прорахунки, які мали місце в не такому вже й далекому минулому. При цьому намагання «модернізувати» Конституцію України не повинно ставати своєрідною діяльністю заради самої ж цієї діяльності. Тобто внесення змін до Конституції повинно забезпечити, вберегти й гарантувати ті демократичні та гуманістичні стандарти і принципи, які було закладено в конституційній історії кінця XX – початку XXI століть. Зазначена настанова актуалізує питання забезпечення стабільного та еволюційного розвитку конституції і конституційного права при уникненні будь-яких конституційно-правових революцій чи потрясінь. Зрозуміло, що подібна настанова змушує розглядати конституційний процес не сам по собі, як певну самодостатню цінність, а насамперед у його нерозривному зв'язку із принципом стабільності конституційного законодавства та перспективами його гарантування у майбутньому.

По-третє, не можна не звертати увагу на те, що сучасний конституційний процес має глибоко діалектичний характер в частині свого впливу на подальший розвиток суспільних відносин. Справді, з одного боку, йдеться про необхідність внесення змін до Конституції України, які б істотно модернізували не лише текст Основного Закону, але й конституційне регулювання найважливіших суспільних відносин. У цьому сенсі, як відзначає О. Скрипнюк, відбувається складний процес формування як нової конституційної ідеології, так і нових

засобів, механізмів та моделей конституційно-правового регулювання [309, с. 84-85]. З іншого боку, результатом зазначених змін має стати постання стабільної системи конституційного регулювання, в якій принцип верховенства Конституції органічно гарантує та забезпечує стабільність національного законодавства. З цього погляду, говорячи про конституційний процес в найбільш загальному сенсі, варто відзначити те, що його перманентність не означає перманентності такої його форми, як конституційна модернізація. Тобто неперервність конституційного процесу не означає неперервності конституційних змін. З огляду на це, не лише винятково важливої ролі, але й істотного теоретичного і практичного значення набуває проблематика гарантування стабільності конституційного законодавства.

Все вищезазначене суттєво актуалізує проблему співвідношення в конституційному процесі принципів стабільності та динамічного реагування за зміну суспільних відносин, яка наразі набуває особливої важливості та значущості на сучасній науці конституційного права [404, с. 35].

Усталеним та загальновизнаним у сучасній науці конституційного права є положення про специфічну роль Конституції, яка, постаючи невід'ємною частиною законодавства сучасної демократичної і правової держави, водночас є тією основою і фундаментом, на якому розбудовується вся система нормативно-правового регулювання суспільних відносин. Як зазначає відомий російський дослідник В. Зорькін, Конституція – це своєрідний вектор правового і суспільного розвитку, в якому знаходять свого відображення найбільш суттєві та значущі юридичні та суспільні цінності [111, с. 30]. До них цей дослідник зараховує цінності демократії, правової та соціальної державності, правової ринкової

економіки, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, поділ влади, парламентаризм, гарантованість місцевого самоврядування, визнання і сприяння розвитку громадянського суспільства тощо. З цих же позицій висловлюється і визнаний французький конституціоналіст Ж-П. Жакке, який зазначає, що конституція це не стільки закон, скільки сукупність загальних правил, які визначають умови набуття та реалізації політичної влади і виступають джерелом легітимності [172, с. 103-105].

Зрозуміло, що стабільність та незмінність цих цінностей, цієї аксіологічної конституційно-правової основи, визначає й стабільність суспільного розвитку в цілому. З цієї причини, однією з найважливіших цілей правового регулювання є створення такої правової моделі суспільного і державного розвитку, за якої зазначені цінності зберігають свій статус пріоритетних й убезпечуються від небезпечного та невластивого для правової держави перетворення на предмет політичних спекуляцій або політичних торгів. Значною мірою реалізація зазначеної мети пов'язується з гарантуванням принципу верховенства конституції, який наразі визнано і закріплено у переважній більшості держав світу. Зокрема у Конституції України це стаття 8, частини 2 і 3 якої містять такі положення: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на сонові Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується». Подібні формулювання легко знайти й у конституційному законодавстві інших держав. Так, наприклад, стаття 5 Конституції Болгарії встановлює: «Конституція – вищий закон, інші

закони не можуть їй суперечити. Приписи Конституцію мають безпосередню дію». Відповідно до положень статті 15 Конституції Російської Федерації, «Конституція Російської Федерації має вищу юридичну силу, пряму дію і застосовується на всій території Російської Федерації. Закони та інші правові акти, які приймаються в Російській Федерації, не повинні суперечити Конституції». Стаття 7 Конституції Молдови, містить наступний припис: «Конституція Республіки Молдова є її вищим законом. Жоден закон чи інший правовий акт, що суперечить Конституції, не має юридичної сили». У Конституції Грузії – це стаття 6, яка встановлює, що «Конституція Грузії – Основний закон держави. Всі інші правові акти мають відповідати Конституції».

Подекуди наявність зазначених норм у сучасних конституціях намагаються тлумачити як одну з історичних властивостей конституційного розвитку, яка притаманна другій половині ХХ століття і пов'язана з поширенням у конституційній практиці ідей правової державності [404, с. 36-37]. Утім, як слушно аргументує Д. Аблязов, принцип верховенства конституції відображає не стільки певну історичну конституційну реальність, коли в системі позитивного законодавства поступово виникає певний «найвищий закон», скільки екстеріоризує внутрішню логіку конституціоналізму як такого, яка з необхідністю передбачає нормативне закріплення і доктринальне утвердження наступних положень і процедур: «визнання за конституцією властивостей позитивного закону, надання конституції як основному закону найвищої юридичної сили по відношенню до будь-яких актів позитивного законодавства, гарантування найбільшого рівня стабільності конституційних норм, ... забезпечення пріоритетності конституційних норм по відношенню до норм позитивних законів, формування механізмів та процедур скасування або припинення дії

норм позитивних законів, якщо вони суперечать конституційним нормам, фіксація принципу прямої дії конституційних норм як по відношенню до законів, які конкретизують конституційні положення, так і для всіх тих випадків, коли в результаті державної нормотворчості обмежуються або порушуються встановлені конституцією права і свободи» [3, с. 34]. Підтримуючи в цілому зазначену аргументацію, слід все ж таки вказати й на те, що верховенство конституції та її стабільність зумовлюються не лише суто правовими факторами, коли конституціоналізм тлумачиться як необхідна основа суспільно-правового і суспільно-політичного розвитку в цілому [210, с. 25], але й мають свою чітко виражену суспільну детермінанту. До речі, на цей аспект вказує О. Пархоменко, доводячи, що в самому понятті конституціоналізму міститься ідея забезпечення стабільності найважливіших суспільних відносин, які є об'єктом конституційно-правового регулювання і конституційно-правової охорони та захисту [94, с. 10-21]. Тобто суспільний розвиток, коли саме суспільство сприймається не як «керована маса», а як активна і складна система автономних суб'єктів та їх відносин (саме в такий спосіб до тлумачення поняття «суспільство» підходив Т. Парсонс [193]) передбачає гарантування стабільності тих умов, правил і принципів, від яких залежить існування цього суспільства. Визнаний російський конституціоналіст В. Чиркін описує це в такий спосіб: «конституція – не лише юридичний акт, це також своєрідний суспільний договір між різними верствами населення, їх об'єднаннями, тими, хто править і тими, ким правлять... в кінцевому рахунку все суспільство... зацікавлене у стабільності та дотриманні конституції, оскільки суспільний компроміс досягнутий і з головними принципами конституції погодились основні сили суспільства» [137, с. 626].

Таким чином, забезпечення стабільності конституції та конституційних норм постає одним з ключових завдань не лише держави, але й усього суспільства. Цю вимогу О. Святоцький та М. Теплюк описують поняттям «принципу непорушності». Причому, як доводять згадані дослідники, зазначений принцип можна тлумачити і як забезпечення максимальної стабільності конституції (йдеться насамперед про спеціальний порядок внесення змін і доповнень до конституцій, який передбачений конституціями практично всіх без винятку держав світу), і як імперативну заборону щодо певних змін, які можуть бути гіпотетично внесені до конституції у разі зміни політичних або інших обставин. Зокрема, коментуючи статтю 157 Конституції України вони зазначають, що аналіз змісту цієї статті засвідчує наявність чіткої та однозначної заборони вносити зміни до Конституції України, якщо вони спрямовані на скасування або обмеження прав і свобод людини і громадянина, або на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України [148, с. 1081]. Водночас, навіть якщо йдеться про «допустимі» зміни до конституції, то і у цьому випадку, існує спеціальний і доволі жорсткий порядок їх внесення. Як правило, це обов'язкове голосування більшістю від конституційного складу парламенту (2/3 або 3/5 голосів депутатів), наявність висновку органу конституційної юрисдикції тощо. Більше того, останнім часом у зарубіжному конституційному праві поступово формують нові інститути, які регламентують внесення змін до конституцій. Наприклад, конституціями Данії, Єгипту та багатьох інших держав передбачено, що внесення змін до конституцій можливе лише шляхом їх затвердження на всенародному референдумі. Так само конституційний досвід багатьох країн (Франція, Німеччина, Португалія, Греція, Індія тощо) вказує на появу інституту «захищених

статей» конституцій, які або взагалі не підлягають змінам, або можуть бути змінені лише у спеціальному ускладненому порядку. Так само доволі часто в самій конституції можуть вказуватись певні розділи або частини, які передбачають «ускладнений» спосіб їх зміни. Як відомо у Конституції України, статті 155 та 156 встановлюють спеціальний порядок внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції України. Зокрема, законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Водночас, як вказується у статті 156 Конституції України, законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. З цього погляду, навряд чи можна сперечатися з тим, що наразі міжнародна практика розвитку конституціоналізму засвідчує явну тенденцію до посилення гарантій стабільності конституцій [347].

При цьому не можна ставити під сумнів і те, що стабільність конституцій не повинна перетворюватись на своєрідне гальмо у розвитку суспільних відносин [404, с. 39]. З одного боку, як зазначає М. Воронкова, саме поняття «стабільності конституції» вимагає

певного переосмислення в умовах глобальної кризи, коли від гнучкості та ефективності правового регулювання часто залежить доля всієї країни [60, с. 29-30]. З іншого боку, за словами Т. Хабрієвої, принцип стабільності конституції не повинен ставати завадою на шляху реформ [365, с. 11]. Особливо з огляду на те, що доволі часто ці реформи покликані втілювати найбільш важливі конституційні принципи і цінності. Свої аргументи на користь такої позиції пропонує й О. Качалюк [121]. Серед вітчизняних фахівців цю проблему одним з перших порушував Л. Юзьков, доводячи, що у суспільстві завжди є потреба приведення до певної відповідності фактичної та юридичної конституції. Більше того, на думку цього визначного фахівця, саме зміна суспільних відносин, їх динамічний розвиток, поява нових форм та інститутів суспільного співіснування та взаємодії викликає потребу змін на рівні юридичної конституції [396].

Доволі часто вимога посилення інституту «захищених статей» або «захищених розділів» конституцій аргументується через референцію до теорії природного права, та пов'язану з нею ідею суспільного договору. При такому підході, стабільність конституції постає прямим наслідком стабільності та незмінності суспільного договору, руйнація чи зміна якого може спричинити руйнацію не лише системи публічної влади, але й суспільної організації як такої. Саме в такий спосіб на доктринальному рівні відбувається доведення неможливості скасування або звуження міжнародно визнаних прав і свобод людини і громадянина, відмови від суверенітету тощо. Щоправда, чимало цікавих і слушних аргументів на користь гарантування стабільності конституції можна зустріти й у представників юридичного позитивізму, які розглядають принцип стабільності конституції як запоруку стабільності системи позитивного

законодавства, а також гарантування таких його ознак як несуперечливість, ефективність, визнання норм позитивного права громадянами тощо. Тому, зважаючи на достатньо високий рівень консенсусу щодо інститутів забезпечення стабільності конституцій та їх важливості, варто звернути увагу на інший аспект цієї проблеми, який пов'язаний саме з динамізмом розвитку суспільних відносин, а отже, й конституцій та систем конституційно-правового регулювання [404, с. 40].

Європейська конституційна історія демократичних країн ХХ століття надає чимало прикладів не лише внесення змін і доповнень до конституцій, але й прийняття нових конституцій. При цьому, доволі сумнівною видається спроба інтерпретувати факт подібних конституційних змін як «заперечення принципів конституціоналізму, демократії і правової державності». Отже, сам факт динамізму конституцій та конституційного регулювання не викликає сумніву. Однак якою мірою зазначений динамізм може, чи точніше – повинен, бути сполученим з принципом стабільності конституцій? На думку, В. Васильєва, це питання становить одну з найскладніших проблем сучасного конституційного права, від успішності розв'язання якої залежить не лише формування і розвиток нової доктрини конституційного права, але й успішність конституційного регулювання суспільних відносин [52, с. 87]. Очевидно, що це питання повинно знайти свого відображення й у триваючому нині в Україні конституційному процесі.

В найбільш загальному плані цю проблему доцільно розглядати у двох аспектах. По-перше, необхідність та суспільна детермінованість конституційного процесу, що визнається практично усіма без винятку вітчизняними науковцями і політиками, максимально гостро поставила

питання про удосконалення не просто окремих розділів Конституції України (в першу чергу, це, звісно ж, стосується розділів, які визначають основи організації і функціонування вищих органів державної влади, а також гарантують народовладдя та розвиток системи місцевого самоврядування), але й про модернізацію всієї Конституції України в цілому. При цьому предметом удосконалення має стати й той розділ Конституції, який визначає порядок внесення змін до Конституції та засоби її охорони. Раніше вже висловлювались пропозиції об'єднати в один розділ питання статусу Конституційного Суду України з порядком внесення змін до Конституції України. Визнаючи слушність такого підходу, видається правильним розширити його шляхом закріплення в конституції положення про загальні гарантії конституційності законів України. Зокрема, доцільно передбачити, що конституційність закону, тобто відповідність його Конституції України, забезпечується Верховною Радою України, Президентом України, Конституційним Судом України. Верховна Рада України приймає закони та припиняє їх чинність на основі і відповідно до Конституції України, з дотриманням порядку їх прийняття, визначеного Конституцією України. Президент України забезпечує конституційність законів при їх схваленні, а також шляхом реалізації свого права звернення до Конституційного Суду України для вирішення питання про конституційність закону. Нарешті, Конституційний Суд України забезпечує конституційність законів шляхом ухвалення рішення про визнання закону неконституційним повністю чи в окремій частині, а також шляхом дачі висновків щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України конституційним вимогам. На нашу думку, це дозволить створити додаткові механізми протидії будь-яким спробам обмежувати або спотворювати зміст та сутність

конституційного регулювання будь-якими іншими нормативно-правовими актами, і в першу чергу законами. По-друге, в процесі модернізації Конституції України мають бути передбачені спеціальні механізми, які б гарантували неможливість будь-яких подальших змін до Конституції виключно через політичні маніпуляції, які реалізуються тими чи іншими органами державної влади. Експерти впевнені, що будь-які зміни до Конституції України мають вноситися виключно за необхідності, бути ретельно вивірені та проходити широке обговорення проблем й оптимальних варіантів їх вирішення після системного аналізу науковцями і практиками дієвості положень. Натомість практично кожна нова влада в Україні намагається вносити зміни до Конституції, підлаштовуючи її під свої політичні потреби та інтереси [48].

Наразі у світовій практиці доволі широко використовується механізм парламентсько-всенародного способу змінення конституцій, коли до цього процесу рівню мірою залучаються як парламент (як вищий всенародний представницький орган законодавчої влади), так і громадяни (які на референдумі схвалюють або не схвалюють пропоновані і розроблені парламентом зміни до будь-яких статей конституції) [404, с. 41]. Позитивом такого підходу є створення перешкод для будь-яких спроб поза народного або позапарламентського внесення змін до конституцій. До речі, усі випадки зміни Конституції України стали можливими саме через відсутність цього конституційного механізму. У 2004 році це сталося завдяки рішення, яке було прийнято виключно парламентом, у 2010 році це рішення фактично було прийнято єдиним органом конституційної юрисдикції без доручення як парламенту, так і народу, у 2014 році – відновлення чинності попередньої редакції Конституції

було здійснено парламентом з метою відновлення легітимності конституційного правопорядку в Україні як екстраординарний юридичний режим *ad hoc*, у 2016 році – внесення змін парламентом щодо реформи правосуддя, у 2019 році – внесення змін парламентом щодо скасування депутатської недоторканності та щодо незворотності євроатлантичного курсу України.

Таким чином, проблема забезпечення стабільності Конституції має діалектичну природу і зумовлюється специфікою існування та розвитку будь-якого суспільства, якому притаманні одночасно і динамізм (розвиток тих чи інших суспільних відносин, які є предметом конституційного регулювання або передбачають достатній рівень конституційного захисту та охорони), і усвідомлення потреби гарантування стабільності основ суспільної взаємодії як цілісної та життєздатної системи. З цього погляду, будь-які спроби заперечувати або принцип стабільності конституції, або об'єктивну детермінацію конституційного процесу спричиняються хибним тлумаченням природи суспільства та суспільних відносин, які є предметом конституційного регулювання.

4.4. Конституційний процес, стан і перспективи євроатлантичної інтеграції України

Як глобальний міжнародний контекст становлення і розвитку системи конституційного права в Україні, так і неодноразово проголошений на найвищому державному рівні загальний напрям євроатлантичної інтеграції нашої країни змушують аналізувати

сучасний конституційний процес в Україні не лише у власне національному аспекті, але й з погляду поглиблення інтеграційних процесів з ЄС та НАТО, адаптації законодавства України до законодавства ЄС, і щонайголовніше – формування конституційно-правової основи для практичного втілення фундаментальних європейських правових цінностей та правових стандартів. З цього погляду виняткової наукової значущості набувають питання визначення базових правових та політичних аспектів конституційного процесу в Україні в світлі практичної реалізації її поступу на шляху до євроатлантичної інтеграції. Водночас, вказуючи на місце зазначеної проблематики в системі сучасних конституційно-правових досліджень, необхідно відзначити й ті причини, які істотно підвищують її актуальність у сучасних умовах конституційної модернізації, що наразі триває в Україні. З-поміж них наголосимо на найважливіших [399, с. 95].

По-перше, ще на початку доби незалежного державотворення в Україні кінця ХХ століття було чітко визначено загальні орієнтири та пріоритети конституційного процесу, а також ті цілі, які мають бути реалізовані в ході державного і суспільного розвитку. Як зазначає С. Головатий, зазначені цілі цілком відповідали тим стандартам і цінностям, «на яких постала і розвивається сучасна Європа, і якими є: верховенство права, демократія, права людини» [72, с. 159-160]. Не викликає сумніву, що зазначена спорідненість цілей та завдань конституційного розвитку актуалізувала питання вивчення європейського державно-правового досвіду - не лише тлумачення самих цих понять, але й їх практичного забезпечення через наявні інститути та механізми конституційного права. Водночас сучасний стан забезпечення цих європейських правових цінностей та стандартів, як

доводить Р. Гринюк, жодною мірою не можна вважати задовільним [78, с. 8], що змушує значно активніше шукати засоби гарантування верховенства права, прав людини та засад демократичного розвитку держави і громадянського суспільства в Україні в процесі триваючої нині конституційної модернізації. Такої ж позиції дотримується О. Скрипнюк, який прямо вказує, що «навіть загальний огляд принципів правової держави, її фундаментальних ідей та понять, які становлять науково-теоретичну основу загальної європейської моделі правової держави і правової державності крізь призму їх реалізації у сучасній Україні, змушує прийти до доволі невтішних висновків» [311, с. 10].

По-друге, сам факт загального вибору державно-правового вектору розвитку України пов'язаний з наближенням її національної правової системи до європейської. І хоча цей процес об'єктивно відбувається на декількох рівнях та у різних сферах не можна сперечатись з тим, що в його основі лежить певний притаманний європейській традиції тип праворозуміння в цілому, в якому домінують правові ідеали справедливості, свободи та рівності [127, с. 11]. Причому зазначені ідеали не просто проголошуються (що є явищем характерним для перехідних суспільств [419]), але й створюється складний інституціональний механізм їх реалізації та забезпечення. Невипадково, розвиток права ЄС на сучасному етапі пов'язаний не тільки з юридичним закріпленням певних цілей, цінностей і задач, але й з комплексністю їх реалізації [215, с. 95-96]. Невід'ємною частиною цього механізму є держава, організація і функціонування якої повинні сприяти практичному втіленню цих ідеалів. В результаті чого зазначені цінності стають органічною частиною конституційного процесу і його детермінантою, яка визначає не лише загальні параметри, але й зміст

функціонування держави в цілому, органів державної влади, їх службових і посадових осіб [399, с. 96].

По-третє, заслуговує на увагу той важливий факт, що конституційний процес в Україні наразі пов'язаний не тільки зі становленням України як правової, соціальної і демократичної держави, але й з розвитком громадянського суспільства. Причому, поняттям «громадянське суспільство» описується не стільки певна «автономна» та «суцільно відокремлена» від держави сутність, скільки активний контрагент держави, який за допомогою характерних для нього інститутів взаємодіє з державою на чітко визначених конституційних засадах й у спільному правовому просторі. Подібна роль громадянського суспільства у розвитку демократичної, правової і соціальної держави є однією з визначальних властивостей європейської правової традиції. У результаті чого, процес євроатлантичної інтеграції спричиняє в Україні зміни щонайменше на двох рівнях: а) на рівні конституційного забезпечення організації і функціонування органів державної влади; б) на рівні забезпечення гарантій функціонування та розвитку громадянського суспільства. Все це суттєво підвищує актуальність наукового дослідження конституційної модернізації в сучасній Україні в контексті її євроатлантичної інтеграції із визначенням власне правових та політичних детермінант цього процесу.

На думку провідних вітчизняних фахівців в галузі конституційного права, триваюча нині конституційна модернізація пов'язана не стільки з процесом «локальних змін» тих чи інших форм організації та механізмів взаємодії окремих органів державної влади, скільки з комплексним реформуванням Конституції України, яке повинно забезпечити її відповідність наявним суспільним потребам та

інтересам, а також визначити основи конституційного ладу України в такий спосіб, щоб вони відображали фундаментальні правові цінності, гарантували їх реальність та практичну реалізованість. Більше того, як засвідчує європейський досвід, самі по собі механізми взаємовідносин між різними гілками державної влади та форми її організації мають достатньо високий рівень варіативності, оскільки поняття конституціоналізму не є жорстко прив'язаним до тієї чи іншої форми державного правління, типу виборчої системи [412], способу діяльності системи конституційної юстиції тощо. З цього погляду, говорячи про євроатлантичну інтеграцію, слід акцентувати в першу чергу на засадничих правових основах держави і суспільства, на тому, що Ю. Тихомиров влучно описав поняттям «концептуального і світоглядного розуміння природи і ролі держави» [346, с. 66].

На сьогодні фундаментом функціонування держави і громадянського суспільства, а також їх взаємодії в Європі, є ідеї і принципи конституціоналізму, а також визнання цінності конституції як правової основи їх розвитку [399, с. 97]. Усталено феномен конституціоналізму тлумачиться як «рух в напрямі конституційної держави» (свого часу з таких позицій до його визначення підходили Ф. Кокошкін, М. Ковалевський та інші визнані дореволюційні російські юристи). Щоправда, ототожнення конституціоналізму з формуванням певного типу держави є не зовсім коректним і потребує на певні уточнення. Справа у тому, що саме поняття «конституційна держава» передбачає не стільки специфічну систему організації і функціонування державної влади, скільки відсилає до двох інших тісно пов'язаних з ним понять: «право» та «громадянське суспільство». Зокрема, як аргументує сучасний російський дослідник О. Пархоменко, суть конституційної держави розкривається через її основну ціль, якою є

гарантування підпорядкуванню держави праву, яке відповідає суспільній правосвідомості і забезпечує сталий розвиток суспільства [194, с. 13]. Практичне забезпечення цієї цілі відбувається завдяки тому, що визначальні правові ідеї, цінності та принципи набувають свого закріплення у конституції, що стає основою суспільного і державного ладу.

Як зазначає В. Чиркін, попри усі відмінності у конституційній практиці окремих європейських країн, можна виокремити певні універсальні властивості, які впливають на визнання цінності конституції, адже конституція, відповідно до цього підходу, є: а) основним законом, що юридично встановлює основи суспільного і державного ладу, колективів та особи, а також визначає напрями розвитку суспільства; б) актом, що має властивості суспільного договору; в) юридичною базою розвитку правової системи суспільства; г) актом, в якому містяться найважливіші норми державної ідеології [378, с. 46]. Такий статус конституції підтверджується тим, що вона, як правило, описується як найвищий правовий акт, норми якого є нормами прямої дії. Фактично такий статус Основного Закону передбачено й у чинній Конституції України, частини друга і третя статті 8 якої встановлюють: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується». З-поміж вітчизняних юристів про роль і значення принципу верховенства конституції пише Д. Аблязов [3; 5; 6]. Однак, попри чітко сформульовані юридичні норми в частині конституційного закріплення принципу верховенства

конституції, реальний статус Основного Закону часто не може бути описаний як відповідний принципу верховенства конституції. Звісно, європейська конституційна практика також передбачає активну діяльність органів конституційної юстиції, які можуть виправити ті розбіжності, які за різних обставин виникають в процесі нормотворчості [399, с. 97]. Але проблема забезпечення верховенства конституції в Україні полягає навіть не стільки у не завжди ефективній діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції, скільки у тому, що сама Конституція України має надмірну декларативність та не містить у собі достатньо дієву систему забезпечення і гарантування тих положень і норм, які покликані сприяти утвердженню України як правової, демократичної і соціальної держави. Ще на самому початку цього століття на цю проблему становлення конституціоналізму в Україні звертав увагу О. Скрипнюк, коли обґрунтовував необхідність доповнення системи засад державотворчої і правотворчої діяльності в Україні принципом реальності та забезпеченості конституційних норм [313]. Причому, вживаючи поняття «реальності» конституційних норм цей дослідник мав на увазі навіть не стільки систему гарантій, скільки вихідну настанову на наповнення конституції (йдеться насамперед про основи конституційного ладу) тими положеннями, які сприймаються державою і суспільством як об'єктивні і необхідні цілі, що можуть і повинні практично реалізовуватись у повсякденній юридичній практиці та інших видах суспільної практики, які тією чи іншою мірою зазнають на собі вплив конституційного права. Дещо пізніше, у своїй праці присвяченій функціям конституції цей фахівець формулював свою позицію значно жорсткіше, наголошуючи на тому, що перетворення конституції на політичну декларацію та на засіб конкуренції різних політичних еліт не тільки редукує її статус як Основного Закону, але й

практично повністю знищує перспективи утвердження конституціоналізму в Україні [308, с. 58].

Утім, феномен європейського конституціоналізму пов'язаний не лише з рядом формальних вимог, які покликані забезпечувати верховенство конституції, але й стосується тих змістовних положень, що мають бути відображені у її змісті. Звісно, будь-яка конституція завжди корелює з певними об'єктивними суспільними відносинами, включаючи й такий їх тип як публічно-владні відносини. Тому в сучасній науці конституційного права часто застосовується поняття «конституційної референтності», тобто визначення рівня та характеру її співвіднесеності з правосвідомістю й матеріальним буттям соціуму [12, с. 35]. У класичній теорії конституційного права це явище часто описувалось завдяки аналізу специфіки співвідношення між юридичною і фактичною конституцією. Але не можна заперечувати й загальний програмний характер конституцій, який полягає у визначенні суспільнозначимих цілей, що повинні набути своєї реалізації як у конституційному процесі, так і в процесі суспільного і державного розвитку загалом. З цього погляду, утвердження конституціоналізму європейського типу супроводжується обов'язковим конституційним закріпленням низки цінностей, принципів та пов'язаних з ними інститутів. Ключовою з них є верховенство права, що постає одночасно і як певний універсальний європейський стандарт, який скеровує розвиток держави та обмежує державну владу. Хоча, як пише С. Головатий, нині в Україні доволі часто верховенство права тлумачиться у хибний спосіб, оскільки при цьому ідея «правовладдя» підмінюється поняттям верховенства звичайних позитивних законів. Подібний підхід у тлумаченні принципу верховенства права жодним чином не спрямовуватиме конституційний процес в Україні відповідно

до тих стандартів, які наразі об'єктивно сформувались у ЄС, адже, попри всю роль та значення законності, це поняття не може ототожнюватись з принципом верховенства права, а отже, й не вичерпує його зміст [399, с. 99]. На відміну від зазначеного, той зміст, що вкладається в словосполучення «верховенство права» (Rule of Law) у європейській конституційній практиці має дещо відмінне і одночасно значно ширше значення, на що, до речі, неодноразово вказувала Венеціанська Комісія. Йдеться про те, що конституція повинна містити норми «стосовно каталогу прав людини прав людини і основоположних свобод, стосовно повноважень і порядку формування і функціонування органів державної влади, стосовно інститутів захисту прав людини, а також механізмів і процедур, що вимагаються верховенством права для того, або запобігти зловживанням владою та протидіяти владному свавіллю» [70, с. 166-167].

З цього погляду, навіть прийнятті відповідно до встановленої процедури та уповноваженим органом закони не можуть вважатись правовими (такими, які відповідають принципу верховенства права), якщо вони обмежують права людини або унеможливають їх практичну реалізацію, якщо вони виводять органи державної влади з-під контролю громадян і громадянського суспільства, утворюють передумови для формування авторитарної публічної влади, зменшують рівень впливу громадян на діяльність держави, розширюють поле державного втручання шляхом зняття бар'єрів та обмежень щодо діяльності органів державної влади, їх службових і посадових осіб. Більше того, у нормотворчій практиці сучасної України можна спостерігати постійно зростаючу кількість законів, що суперечать Конституції України. Як пише М. Козюбра, «за підрахунками фахівців, із загальної кількості законів, прийнятих Верховною Радою України

протягом 1997 – 2009 років... кожний 18-й закон чи окремі його положення визнані Конституційним Судом України неконституційними» [126, с. 13].

Водночас євроатлантична інтеграція України передбачає подальше її просування шляхом демократії, а отже, й спрямування конституційного процесу у зазначеному напрямі. Попри низку розбіжностей у доктринальному тлумаченні змісту цього поняття, загально визнаним видається те, що сучасна демократія, як доводить російський дослідник В. Іванов, є «комплексом правових та політичних інститутів й практик, які забезпечують громадянам політичні та суміжні права і свободи, включаючи право відкрито обговорювати державні справи и право брати участь у політичній діяльності, безпосередньо управляти державою, а також врахування їх інтересів та думок при прийнятті та реалізації державних рішень» [113, с. 191-192]. Більше того, на доктринальному рівні останні десятиліття наукових конституційно-правових досліджень характеризуються поступовим утвердженням теорії діалектичного зв'язку між правовою державою і державою. Справді, поширення ідей і практики конституціоналізму в Європі ХХ – ХХІ століття переконливо доводить, що не лише правова держава потребує демократії як найбільш оптимальної форми організації публічної влади у сучасних умовах, але й сама демократія, за словами Ф. Раянова, постає засобом «правового (справедливого) розв'язання викликів суспільного розвитку, проблем і питань» [266, с. 89].

Таким чином, процес євроатлантичної інтеграції України є одночасно процесом конституційного удосконалення та забезпечення дієвості базових демократичних інститутів. Позаяк інститути народовладдя є ключовим і одночасно вирішальним засобом

гарантування народного суверенітету. Тобто, говорячи про конституціоналізм, слід мати на увазі, що сама конституція в умовах правової державності є актом установчої влади народу, вираженням і втіленням його суверенної волі, що, власне, і робить конституцію «базовою правовою формою легітимації державної влади» [13, с. 150].

Щоправда, проблеми конституційного забезпечення демократизму державної влади, а також пов'язаного з цим гарантування народного суверенітету в сучасній Україні, не слід редукувати виключно до безпосередньої демократії. В реальності демократизм держави охоплює значно більш широке коло проблем, які наразі вимагають свого конституційного розв'язання у триваючому процесі конституційної модернізації [428, р. 2457]. Зокрема, навіть на рівні доктринальних дефініцій поняття демократії у науці конституційного права часто можна зустріти такі її ознаки як реалізація принципу поділу влади, гарантування місцевого самоврядування (зазначена тенденція, яка стосується процесів деконцентрації і децентралізації влади, нині часто описується як одна з визначальних властивостей розвитку сучасних демократій в умовах інформаційних суспільств і глобалізації), розширення форм та урізноманітнення механізмів участі громадян в державному управлінні на загальнодержавному і місцевому рівні, державне сприяння формуванню демократичного типу правової і політичної культури, забезпечення незалежності судової влади, активний розвиток інститутів громадянського суспільства тощо. Всі ці проблеми мають фундаментальний характер і є безпосередньо пов'язаними з конституційним процесом. Одним зі свідчень цього є те, що практично усі ці питання стали предметом активних наукових дискусій в у процесі конституційної модернізації.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 році визначило чіткі практичні орієнтири конституційного процесу в контексті євроінтеграційних перспектив нашої держави. Так, відповідно до статті 1 Угоди однією із програмних цілей Асоціації між Україною та Європейським Союзом є посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод [352]. При цьому в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Як зазначено у статті 14 Угоди, співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод.

Одним із пріоритетних напрямів конституційного процесу в Україні в контексті європейської інтеграції - створення правових засад для становлення та розвитку громадянського суспільства. В цьому контексті вартою уваги є Глава 26 «політичної частини» Угоди, у якій визначено базові засади співробітництва з питань громадянського суспільства. Статтею 443 Угоди передбачено, що Сторони заохочують співробітництво з питань громадянського суспільства з метою досягнення таких цілей: а) зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між усіма секторами громадянського суспільства в Україні та державах-членах ЄС; б) залучення організацій громадянського суспільства до реалізації цієї Угоди, зокрема моніторингу її виконання,

а також до розвитку двосторонніх відносин Україна – ЄС; с) забезпечення кращої обізнаності та розуміння щодо України в державах-членах ЄС, зокрема її історії та культури; d) забезпечення кращої обізнаності та розуміння щодо Європейського Союзу в Україні, зокрема його базових цінностей, функціонування та політик. При цьому формами співробітництва у сфері громадянського суспільства є зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між організаціями громадянського суспільства в Україні та державах-членах ЄС, зокрема проведення професійних семінарів, підвищення кваліфікації тощо; сприяння процесу інституційної розбудови та консолідації організацій громадянського суспільства, у тому числі, серед іншого, лобістській діяльності, неформальному спілкуванню, візитам і семінарам тощо; забезпечення поінформованості українських представників щодо організації в рамках ЄС консультацій та діалогу між соціальними і громадськими партнерами з метою залучення громадянського суспільства до політичного процесу в Україні [399, с. 101].

Звісно, фактор зовнішньої детермінації конституційного процесу не повинен абсолютизуватись, адже йдеться про розвиток конституційного права саме України, а також про Конституцію України. Утім, лише комплексний аналіз внутрішніх і зовнішніх детермінант конституційного процесу здатен надати цілісну та науково обґрунтовану картину триваючої в Україні конституційної модернізації, в тому числі тих її аспектів, що стосуються євроатлантичної інтеграції.

Щоб отримати таку картину необхідно простежити формування законодавчої національної бази євроатлантичної інтеграції України, включаючи закріплення євроатлантичного курсу в Конституції України з метою набуття нашою державою членства в Європейському Союзі та

Організації Північноатлантичного договору, що відбулося в 2019 році [409, с. 12].

Сучасний етап конституційно-правової модернізації України, поштовх, стимул і розвиток якому надала Революція гідності охоплює все нові напрямки і сфери суспільного життя. Варто нагадати, що ще однією назвою Революції гідності є Єврореволюція або Євромайдан і тригером цих подій та перетворень стала відмова тодішньої влади дотримуватися законодавчо закріпленого курсу на європейську інтеграцію, зокрема підписувати Угоду про асоціацію між Україною та ЄС в 2013 році. Після зміни влади, підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в 2014 році на порядку денному постало питання конституціоналізації євроатлантичної інтеграції. Після внесення змін до Конституції України в частині реформування правосуддя наступним етапом стало закріплення 7 лютого 2019 року в Основному Законі України положення про євроатлантичний курс нашої держави. Хоч до цього стаття 18 Конституції України декларувала, що «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права. Внесені зміни до Преамбулу Конституції зазначають, що «підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України», розділу 1V «Верховна Рада України»: «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізація стратегічного курсу держави та набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» (п. 5, ст. 85); розділу V «Президент

України»: «Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» (ч. 2 ст. 102); розділу VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади»: уряд «забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору» (1, ст. 116) спрямовані на забезпечення непохитності зовнішньополітичного курсу України на її інтеграцію з Європейським Союзом та НАТО і недопущення його ревізії політичними силами, які приходитимуть до влади після закріплення конституційного положення про усталення нашого західного напрямку розвитку.

Первинно сучасні відносини України з євроатлантичними партнерами будувалися на Рамковому документі «Партнерство заради миру», розробленому в рамках НАТО і підписаному Україною в 1994 році. В 1997 році була підписана Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору, а в 2009 році було також підписано Декларацію про доповнення Хартії про особливе партнерство 2009 році. Укладення відповідних угод з посткомуністичними державами та Альянсом були викликані потребою визначити нормативні основи взаємного співробітництва, підвищити рівень обороноздатності держав-партнерів та участі їх збройних сил в операціях НАТО. У 1991–1999 роках у межах НАТО діяла концепція «широкого підходу до безпеки», в якій військовий фактор забезпечення колективної безпеки доповнено механізмами посилення діалогу і співробітництва з країнами Східної Європи. У 1995 році участі держав у цьому партнерстві було надано нове значення – підготовка нових держав до можливого членства в НАТО. У 2005 році Україна як

учасниця «Партнерства заради миру», виявила прагнення набути членство в НАТО. На рівні Комісії Україна – НАТО було прийнято рішення про активізацію діалогу щодо прагнень України до набуття членства та здійснення нею відповідних реформ. У 2008 році на Бухарестському саміті Північноатлантичної ради НАТО на рівні глав держав було досягнуто домовленості, що Україна в майбутньому стане членом НАТО (п. 23 Декларації засідання).

Після цього Україна та держави-члени НАТО прийняли на доповнення до Хартії 1997 році Декларацію 2009 року, згідно якої Комісії Україна-НАТО надавалась провідна роль у: поглибленні постійного політичного діалогу та співробітництва між НАТО і Україною на всіх необхідних рівнях; сприянні зусиллям України, спрямованим на продовження політичних, економічних та оборонних реформ у контексті її євроатлантичних прагнень, концентруючи увагу на ключових демократичних та інституційних перетвореннях.

Після успіхів, досягнутих Україною протягом 2005–2008 роках, справа з подальшим набуттям членства в НАТО суттєво загальмувалася і не просунулася до запрошення нашої держави до Плану дій щодо членства в Альянсі в 2009–2019 роках, незважаючи на те, що в Україні здійснювались відповідні заходи на законодавчому рівні, включаючи конституційне закріплення державою курсу на набуття повноправного членства в НАТО. Хоча ця Організація і сьогодні підтверджує домовленості, досягнуті в ході Бухарестського саміту 2008 року та констатує прагнення України стати її членом, що, згідно з її практикою, є підставою для проведення Інтенсифікованого діалогу з питань членства в НАТО і здійснення відповідних реформ. Україною здійснюються Річні національні програми, які передбачають реалізацію

конкретних заходів з реформування, метою яких є набуття членства в НАТО [409, с. 13].

Внутрішньонаціональну правову основу здійснення в Україні реформ, пов'язаних із здобуттям членства в НАТО, становлять підзаконні нормативно-правові акти України. Зокрема, це Річні національні програми співробітництва Україна – НАТО 2015–2019 років. Річні національні програми охоплюють політичні, економічні, оборонні, військові, ресурсні питання; питання безпеки; правові питання, що відповідає розділам Плану дій з підготовки до членства в НАТО. Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік включає в себе: пріоритетні завдання та заходи, Індикатори виконання/показники ефективності реалізації Річної національної програми, Орієнтовний план заходів у рамках Комісії Україна – НАТО на 2019 рік. Програма на 2019 рік є доволі розгорнутим нормативно-правовим актом, визначає чіткі стратегічні цілі, мету та пріоритетні завдання і заходи з досягнення цих цілей. Основною стратегічною ціллю, є досягнення відповідності критеріям, нормам та принципам НАТО і ЄС у соціально-політичній сфері, яка має бути здійснена, через реалізацію системи запобігання та протидії корупції. Одним із пріоритетів цієї програми є заходи спрямовані на вдосконалення законодавчої сфери.

На реалізацію національних Річних програм спрямовані зміни до законодавства України та системи органів влади. В Україні було прийнято низку так званих антикорупційних законів, а саме: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», Закон України «Про запобігання корупції». Прийняття даних законів відповідає духу тих

реформ, які очікуються від України, яка претендує на членство в НАТО. В свою чергу, ці закони обумовили внесення до Річної програми на 2015 рік конкретного завдання в інституційній сфері – забезпечити функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції як превентивного органу та Національного антикорупційного бюро України як правоохоронного органу.

У Заяві за підсумками Зустрічі лідерів держав НАТО в Брюсселі 2018 року, було схвалено прогрес, досягнутий Україною в проведенні реформ, зокрема завдяки прийняттю Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» і Закону України «Про національну безпеку України». Сучасна діяльність НАТО стосується не лише питань оборони та безпеки, а й відстоювання принципів демократії, верховенства права та захисту прав людини. У Пріоритетних завданнях до Програми на 2019 рік передбачено таке пріоритетне завдання, як удосконалення законодавства України у частині приведення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту. Більш того, на виконання стратегічної мети із забезпечення фундаментальних національних інтересів України, в якості оперативної цілі передбачено набуття повноправного членства в Європейському Союзі. В заяві за підсумками Зустрічі на вищому рівні в Брюсселі 2018 року, країни НАТО закликали Україну до повного виконання рекомендацій і висновків, зроблених Венеціанською комісією у зв'язку з прийнятим Верховною Радою України у вересні 2017 року Закону «Про освіту». З позитивними досягненнями України в цьому напрямку існує ще багато проблем. Не врегульовано питання контролю за виконанням Річних програм неналежним чином.

Зокрема, воно регламентується положенням Уряду, де зазначено, що забезпечення контролю за виконанням передбачених річною

національною програмою заходів здійснюється Кабінетом Міністрів України. У Програмі на 2019 рік взагалі не йдеться про контроль за її виконанням, а лише зазначається, що Кабінет Міністрів України здійснює координацію діяльності центральних органів виконавчої влади, інших державних органів з розроблення та здійснення заходів, спрямованих на виконання річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО, а також рішень Комісії Україна – НАТО. Слід зауважити, що положення Уряду та Програма 2019 року взагалі не повинні опікуватися зазначеними питаннями, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 2014 року [241]. Уряд держави здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів; організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України, а не підзаконними нормативно-правовими актами.

Тож, зміст і реалізація Річних програм викликає багато зауважень, які стосуються непрозорості та непослідовності процесу реформування, що відбувається в Україні у зв'язку з реалізацією її прагнення набути членства в НАТО, а також на недостатню осмисленість тих заходів, які слід вчиняти, щоб відповідати стандартам НАТО [409, с. 15].

Слід також звернути увагу на неоднозначність правового статусу та повноважень, яка є допоміжним органом Президента України. А відповідно до Програми на 2019 рік ця Комісія відіграє провідну роль у питаннях координації діяльності, пов'язаної з підготовкою, виконанням та моніторингом заходів Програми, що, до речі, не

передбачено згаданим положенням про Комісію. Повноваження Комісії дублюють повноваження Кабінету Міністрів України. Згідно положення про Комісію, основним завданням цього органу є підготовка та внесення в установленому порядку Президентові України пропозицій щодо розвитку співробітництва між Україною та НАТО, однак, щороку такі пропозиції готує Кабінет Міністрів України. Зазначене ставить під сумнів легітимності її діяльності [96]. Осмисленню суті реформ, які здійснюються в Україні прагнення набути членства в НАТО заважає відсутність на офіційному сайті Альянсу текстів всіх документів, що приймаються в його рамках. Відсутність в Україні чіткого бачення остаточних результатів здійснення тих чи інших заходів із реформування, робить процес інтеграції не зовсім прогнозованим і може призвести до неочікуваних результатів. Попри всю прогресивність реформ, які здійснюються в Україні для того, щоб набути членство в НАТО, їх здійснення відбувається не зовсім прозоро і й не завжди повністю осмислено з боку української громадськості.

Україна, обравши спочатку партнерство з НАТО як один з напрямів своєї зовнішньої політики, а згодом – повноправне членство в цьому Альянсі, як стратегічний зовнішньополітичний курс держави, стала на шлях реформ, які охоплюють не лише сферу безпеки і оборони, а й інші сфери суспільних відносин, де є необхідність запровадження принципів демократії, верховенства права та прав людини. Здійсненню цих реформ перешкоджає відсутність прозорості їх реалізації, чітких критеріїв НАТО, яким має відповідати держава-претендент на членство в Організації; та, головне, тривала відсутність консенсусу в українському суспільстві щодо питання набуття державою членства в цій Організації. Остання впливала на те, що тривалий час реформи, необхідні для набуття Україною членства в Альянсі,

здійснювалися без достатніх правових підстав, а саме на основі підзаконних нормативно-правових актів та Хартії 1997 року і Декларації 2009 року, які не є міжнародними договорами.

Вирішенню більшості з названих проблем сприятиме конституційний процес, в період розвитку якого, відбулось закріплення в Конституції України членства в НАТО як стратегічного зовнішньополітичного курсу держави. Цей крок означає, що врешті-решт в Україні досягнуто загальнонаціонального консенсусу й створено юридичну основу для подальших реформ. Реформи, що здійснюються Україною для створення передумов для набуття нею членства в НАТО, є невід'ємною складовою більш глобального процесу – втілення в життя суспільства найвищих європейських цінностей.

В Україні членство в НАТО розглядають як складову глобальних цивілізаційних перетворень України, спрямованих на втілення в життя суспільства найвищих європейських цінностей. Однак, варто було б розмежовувати заходи, що вживаються Україною в рамках співробітництва з НАТО та заходи по реалізації співпраці з іншими міжнародними організаціями та у зв'язку із прагненням України набути членство в ЄС, оскільки їх поєднання може викликати складнощі в оцінці прогресу відносин України і НАТО та в цілому загальмувати процес підготовки України до членства в Альянсі. З іншого боку тенденція об'єднання курсу на європейську та атлантичну інтеграцію України в політико-правових актах є відображенням позитивних структурних зрушень, якими супроводжуються реформи на шляху України як до ЄС, так і НАТО. Вчені окреслюють європейську модель розвитку, стандарти якої презентують, втілюють, просувають та захищають НАТО і ЄС, взаємно доповнюючи одна одну. Крім того, отримання членства в НАТО до певної міри полегшить реалізацію

євроінтеграційного курсу, оскільки для більшості нових членів Євросоюзу першим кроком став вступ до Альянсу, а вже пізніше – інтеграція з європейськими структурами [96].

Наступним кроком у відносинах між Україною і НАТО є узгодження Плану дій щодо членства, що фактично означатиме отримання статусу кандидата на вступ до Альянсу. У 2020 році Україна стала членом Програми розширених можливостей НАТО. Цей статус є частиною партнерської ініціативи НАТО щодо взаємодії, метою якої є підтримка і поглиблення співпраці між союзниками і партнерами, які внесли значний вклад в операції та місії НАТО. Статус Партнера з розширеними можливостями (EOP – Enhanced opportunity partner) є найближчим до статусу країни-члена НАТО. Разом з Австралією, Фінляндією, Грузією, Йорданією і Швецією Україна стала одним з шести партнерів розширених можливостей. Кожна з країн-партнерів буде індивідуальні відносини з НАТО у сферах, що становлять взаємний інтерес. Такий прогрес у євроатлантичній інтеграції України збільшує шанси держави отримати План дій щодо членства в НАТО у найближчі декілька років у випадку успішного продовження реформування. Перспектива членства як у НАТО, так і ЄС лежить виключно в політичній площині і залежить від того, наскільки швидко та ефективно Україна реформуватиметься, впроваджуватиме стандарти Європейського Союзу та Північноатлантичного Альянсу, посилюватиме демократичні інститути [96].

Таким чином, конституційний процес в Україні в аспекті її євроатлантичної інтеграції означає паралельне утвердження принципів правової держави та інститутів демократії, адже, як засвідчує європейська конституційна практика, саме демократія та демократичне врядування постають тією найбільш адекватною та оптимальною

формою організації публічної влади, яка здатна гарантувати верховенство права [428, с. 2461].

Висновки до розділу 4

Узагальнюючи результати дослідження актуальних проблем конституційного процесу в сучасній Україні, яке передбачало виявлення політичних і правових детермінант конституційного процесу, аналіз значення органів конституційної юрисдикції у конституційному процесі, особливостей їх реформування, дослідження проблеми стабільності конституційного законодавства, розгляд конституційного процесу в контексті євроатлантичної інтеграції України можемо сформулювати такі висновки.

1. Проведене дослідження співвідношення політики і права у конституційному процесі сучасної України, дає підстави зробити такі висновки. По-перше, зважаючи на специфіку предмету конституційно-правового регулювання, конституційне право та конституційний процес є безпосередньо дотичними до регулювання саме публічно-владних відносин, які складають серцевину сучасної політики. Утім, визнання цього факту не є свідченням того, що конституційне право повинно змінюватись і трансформуватись під впливом поточних політичних обставин чи поточних політичних потреб. У цьому сенсі навіть наявність чітко виражених прогалин у сфері регулювання політичних відносин повинна заповнюватись та удосконалюватись не під впливом волі держави, органів державної влади, їх посадових та службових осіб, а через обґрунтування та усвідомлення загальносупільної значущості

конституційно-правового регулювання даних політичних відносин. Ще більш небезпечним видається привнесення політичних мотивів у процес конституційного судочинства, що не лише спотворює його результати, але й його сутність та суспільно-правове призначення. По-друге, на сьогодні для України в ході триваючої конституційної модернізації виняткового значення набуває відновлення прийняттого балансу між політичними та правовими факторами, які визначають характер протікання, зміст та спрямованість цього процесу. З цього погляду, як конституція в цілому, так і конституційна модернізація не можуть сприйматись як елементи політичного процесу та інструменти політичної конкуренції. Сам факт прийняття політичного рішення про початок конституційної модернізації не повинен сприйматись як визнання домінування політичних мотивів в ході модернізації Конституції України, адже метою конституційного процесу є приведення системи конституційно-правового регулювання у відповідність не до партикулярних політичних потреб, а до загальносуспільних потреб, які власне й визначають сутність та засоби конституційно-правового регулювання.

2. Загалом, говорячи про розвиток конституційної юстиції в незалежній Україні, а також про роль Конституційного суду України в процесі конституційної модернізації, необхідно акцентувати увагу на наступних аспектах. По-перше, незважаючи на реформування конституційного правосуддя до сьогодні залишається неврегульованим питання щодо деталізації повноважень Конституційного Суду України щодо визначення порядку і строків виконання рішень та висновків. У цьому сенсі видається доцільним в процесі модернізації Конституції України конкретизувати вимоги до самого тексту рішень Конституційного Суду України з метою недопущення неоднозначного

розуміння суб'єктами правозастосування відповідних правових позицій єдиного органу конституційної юрисдикції. Зокрема, для цього необхідно визнати рішення у справах щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацевдатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг преюдиціальними. Це зобов'язуватиме органи виконавчої влади вживати невідкладних заходів щодо виконання цих та аналогічних рішень для відновлення порушених дією неконституційних положень прав. По-друге, важливою проблемою діяльності конституційного суду, яка об'єктивувалась в останнє десятиліття минулого століття і донині зберігає свою актуальність, є питання політичної детермінованості у процесі прийняття тих чи інших рішень. У цьому сенсі мова йде не стільки про політичні наслідки рішень конституційного суду, наявність яких є цілком об'єктивним фактом, з огляду на специфіку тих питань, що розглядаються цим органом конституційної юрисдикції, скільки про, так звані, «політичні мотиви», вплив яких є неприпустимим, оскільки він ставить під загрозу саму ідею конституційної юстиції як таку.

Зміни до Конституції України 2016 року та новий Закон України «Про Конституційний Суд України», прийняті в ході судової реформи зняли цю проблему лише частково, оскільки конституційне закріплення конкурсного відбору суддів Конституційного Суду не усунуло недоліків, притаманних попередньому способу формування Конституційного Суду. Процедура відбору суддів Конституційного Суду має суттєві вади, позаяк всі органи, які мають здійснювати відбір, є напряму залежними від суб'єкта призначення, що продовжує

деструктивну традицію політичної заангажованості суддів. Зміна суб'єктів звільнення (тепер рішення про звільнення ухвалює безпосередньо Конституційний Суд), що не забезпечує суддів від політичного тиску з боку суб'єктів призначення.

Однак в цілому реформування Конституційного Суду України з метою забезпечення його незалежності і неупередженості є прикладом вдало модернізованої конституційної юстиції, серед основних переваг якої: 1) чітке визначення статусу Конституційного Суду та позбавлення його невластивих функцій (офіційного тлумачення законів); 2) розширення кола повноважень Конституційного Суду (висновки про конституційність питань для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою); 3) підвищення і конкретизація вимог до кандидатів на посаду судді Конституційного Суду (мінімального порогу стажу професійної діяльності), конституційне закріплення конкурсного відбору суддів; 4) трансформація недоторканності суддів Конституційного Суду та розширення кола підстав для припинення повноважень судді Конституційного Суду; 5) запровадження конституційної скарги та змін в конституційному провадженні; 6) посилення незалежності Конституційного Суду у вигляді гарантій щодо його фінансування та належних умов діяльності. Реформа сприяла підвищенню рівня незалежності, неупередженості Конституційного Суду, про що свідчать останні приклади самостійності у прийнятті рішень всупереч волі Президента України. Позитивно відзначаючи зміни до Конституції в частині реформування конституційного правосуддя, не можна вважати процес удосконалення конституційного законодавства завершеним.

3. На сьогодні світова практика розвитку конституціоналізму характеризується загальною тенденцією до посилення гарантій

стабільності конституцій та постановом нових механізмів внесення змін і доповнень до конституцій. При цьому дедалі більшого визнання та поширення набуває практика введення до тексту конституцій «захищених статей» або «захищених розділів (частин)», які передбачають ускладнений порядок внесення змін до них, або взагалі унеможливають подібні зміни (за винятком прийняття нової Конституції).

Загальна логіка модернізації Конституції України передбачає трансформацію та паралельне посилення гарантій стабільності Конституції, які б, з одного боку – максимально забезпечили чітку відповідність законодавства нормам і положенням Конституції України, а з іншого – дали змогу розробити і запровадити нові механізми прийняття законів про внесення змін і доповнень до Конституції України. У цьому контексті видається доцільним закріпити на конституційному рівні парламентсько-всенародний спосіб внесення змін до Конституції України, коли до цього процесу рівною мірою долучаються і парламент і народ (завдяки конституційному інституту всенародного референдуму). При цьому коло суб'єктів, які можуть ініціювати через парламент внесення змін до Конституції України повинно охоплювати народ України, парламент, Президента України, Верховний Суд України та Конституційний Суд України (в частині, яка стосується охорони Конституції).

4. Незважаючи на істотну політичну детермінанту загального процесу євроатлантичної інтеграції України, слід визнати що його внутрішня логіка реалізується через процес правового реформування та зближення правових систем України країн-членів ЄС та країн-членів НАТО. Зазначене «зближення» пов'язане насамперед зі складним і глибинним процесом рецепції українським законодавством базових

правових цінностей, стандартів і принципів, які притаманні як європейському праворозумінню в цілому, так і європейській практиці державотворення і право творення. В процесі зазначених змін особлива роль належать саме конституції і конституційному праву, оскільки, постаючи універсальною моделлю функціонування та організації держави і суспільства, конституція містить ті визначальні правові норми, цінності, принципи та ідеали, які, власне, й дозволяють говорити про спорідненість європейського та вітчизняного конституційного праворозуміння.

Навіть якщо аналізувати процес євроатлантичної інтеграції в цілому, необхідно визнати, що зближення правових систем охоплює не лише формально-юридичне конституційне визнання, але й гарантування реальності основних державотворчих цілей. Такими цілями є постання України як правової, соціальної і демократичної держави, яка вступає у рівноправні взаємовідносини з громадянським суспільством, сприяє його розвитку та забезпечує оптимальні умови для функціонування його інститутів. З цього погляду, «рух до Європи» означає у плані конституційної модернізації та триваючого нині конституційного процесу наповнення практичним змістом усієї системи конституційних норм, що покликані утворити фундамент реального перетворення України на правову, соціальну і демократичну державу.

Досягненню цих цілей сприятиме конституційний процес, в ході якого відбулось закріплення в Конституції України членства в НАТО та ЄС як стратегічного зовнішньополітичного курсу держави. В Україні євроатлантичну інтеграцію розглядають як основу реформ, спрямованих на втілення в життя суспільства найвищих європейських цінностей. Перспектива членства як у НАТО, так і ЄС лежить виключно в політичній площині і залежить від того, наскільки швидко

та ефективно Україна реформуватиметься, утверджуючи принципи правової держави та зміцнюючи інститути демократії, притаманні західній конституційній практиці.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи результати проведеного дослідження теорії та практики конституційного процесу, варто звернути увагу на ступінь повноти реалізації тих цілей, що ставились на початку роботи. Постановка питання конституційного процесу як комплексної проблеми юридичної науки зумовила звернення до трьох аспектів такого явища: 1) розгляд теоретичних і методологічних підходів у дослідженні конституційного процесу; 2) проведення ретроспективного аналізу конституційного процесу на території України; 3) дослідження сучасного конституційного процесу як трансформації конституційного ладу держави та визначення актуальних проблем конституційного процесу в сучасній Україні. Реалізації першої групи завдань був присвячений перший розділ дисертації, у якому проведено дослідження теоретичних і методологічних засад конституційного процесу в Україні, що передбачало встановлення поняття конституційного процесу у сучасній науці конституційного права, розгляд вказаного явища як фактора демократизації держави, дослідження принципів соціальної державності в сучасному конституційному процесі та розгляд принципів правової держави в контексті забезпечення конституційного процесу. Ретроспективний конституційно-правовий аналіз конституційного процесу в Україні ХХ – початку ХХІ століття було проведено у другому розділі роботи. Такий аналіз передбачав дослідження конституційного процесу і конституційних актів національно-визвольних змагань в Україні 1917–1921 років, розгляд конституційних актів радянського періоду та аналіз конституційного процесу незалежної України.

Результати роботи над першим та другим розділом дисертації надали чіткі теоретико-методологічні основи для дослідження конституційного процесу в сучасній Україні. У третьому розділі роботи було розглянуто конституційний процес через призму трансформації інститутів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема проведено аналіз розвитку парламентаризму, розгляд питання реформування системи виконавчої влади, дослідження конституційно-правових аспектів розвитку інституту глави держави, характеристику процесу модернізації системи судових та правоохоронних органів, аналіз конституційно-правового розвитку основ місцевого самоврядування. У четвертому розділі роботи здійснено дослідження актуальних проблем конституційного процесу в сучасній Україні, яке передбачало виявлення політичних і правових детермінантів конституційного процесу, розгляд значення органів конституційної юрисдикції у конституційному процесі, особливостей їх реформування, дослідження проблеми стабільності конституційного законодавства, аналіз конституційного процесу в контексті євроатлантичної інтеграції України. Таким чином, усі визначені на початку нашого дослідження правові проблеми конституційного процесу були послідовно розглянуті у відповідних розділах дисертації. При цьому, ми свідомі того, що цим дослідженням не вичерпується правовий аналіз теорії та практики конституційного процесу. Основна цінність проведеної роботи полягає радше у спробі розробки системного наукового інструментарію в баченні проблеми конституційного процесу.

Узагальнення опрацьованого під час проведеної роботи матеріалу дає змогу сформулювати низку висновків, які підсумовують дослідження і відображають отримані результати.

1. На сучасному етапі розвитку конституційного права можна виокремити в конституційно-правових дослідженнях два підходи до тлумачення змісту поняття конституційного процесу за критерієм загального тлумачення сутності правового явища. Перше, «вузьке» тлумачення конституційного процесу, передбачає його розгляд як самостійного виду судового процесу й одночасно як галузі процесуального права і процесуального законодавства України. Натомість, для другого, «широкого», характерне розуміння його як розвитку конституційного права і конституційного законодавства в цілому, пов'язаного з об'єктивною суспільно детермінованою необхідністю трансформацій системи конституційного права і конституційно-правового регулювання шляхом внесення змін у чинні або прийняття нових конституційних актів.

Застосування «широкого» підходу до визначення поняття конституційного процесу дає змогу включити до нього динамічно-історичну складову, яка передбачає врахування специфіки, закономірностей та характерних для тієї чи іншої держави конституційних змін. Зазначена складова може розглядатись як на відносно коротких історичних проміжках часу, так і протягом більш тривалих конституційних періодів, пов'язаних з процесом утвердження конституціоналізму в цілому або зі зміною певних «конституційних моделей».

Досліджуване в аспекті завдань конституційної модернізації в Україні загальне поняття конституційного процесу набуває ознак системності, позаяк описує зміни на рівні конституційного права загалом, які стосуються не одного інституту конституційного права (або їх групи), а системи конституційного права в цілому, що передбачає зміни на рівні основ конституційного ладу, удосконалення

конституційно-правового статусу людини і громадянина, конституційних основ організації і функціонування системи органів публічної влади, основ територіального устрою та місцевого самоврядування.

2. Процес демократизації Української держави на сучасному етапі має відбуватися у трьох пов'язаних між собою напрямках: а) як спосіб організації і функціонування системи державної влади; б) як практика розвитку суспільства та його публічної сфери, що передбачає наявність та практичну забезпеченість широкого кола прав і свобод громадян; в) як система взаємодії держави і громадянського суспільства, яке має реальні механізми впливу на діяльність держави, участі у прийнятті суспільно значимих рішень, контролю дій органів державної влади, їх посадових осіб. Конституційні зміни повинні стосуватись не окремо взятих державного і суспільного ладу, а конституційного ладу в цілому як конституційно-правової категорії, яка охоплює основи і державного і суспільного ладу України. Тому конституційний процес в сучасній Україні не повинен сприйматись лише у рамках конституційного права, адже йдеться про докорінні демократичні зміни держави і громадянського суспільства, тоді як саме конституційне право є одночасно тим фундаментом і основою, які можуть надати процесу демократизації не лише відповідного стимулу та спрямованості, але й чіткої і легітимної конституційно-правової форми.

3. Соціальна держава може бути охарактеризована не лише як мета державотворчих і правотворчих процесів, але як одна з визначальних детермінант всього конституційного процесу в незалежній Україні. Конституційна інституціоналізація соціальної держави, яка передбачає удосконалення системи правових гарантій

забезпечення соціального захисту, соціальної безпеки та соціального розвитку людини і громадянина, стає одним з елементів конституційного ладу. Подальша діяльність органів влади та інститутів громадянського суспільства у напрямі конституційної модернізації повинна бути спрямована не лише на удосконалення системи державної влади, але й на створення надійних гарантій реалізації принципів соціальної держави, що надасть поняттю соціальної держави не лише юридичне закріплення у тексті Конституції, але й комплексне конституційне-правове обґрунтування в системі чинного конституційного права.

4. Демократичний розвиток України, євроатлантична інтеграція, запровадження ідей конституціоналізму та спроможність процесу конституційної модернізації сприяти досягненню цих завдань залежить від ефективності забезпечення принципів правової держави як основи конституційного розвитку України. З огляду на специфіку та об'єктивний стан розвитку публічно-владних відносин в Україні, забезпечення верховенства права повинно тлумачитись не тільки в теоретико-аксіологічному сенсі, але й як складова комплексного реформування системи державної влади та її основних інститутів. Це передбачає завершення судово-правової реформи, збалансування повноважень органів законодавчої і виконавчої гілок державної влади, неухильне дотримання принципів верховенства Конституції та стабільності конституційного законодавства, удосконалення механізмів та забезпечення всіх форм народовладдя, розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

5. Реалізація принципу поділу державної влади в сучасних умовах державотворення повинна супроводжуватись відповідними конституційними змінами в частині встановлення і конкретизації

форми державного правління, адже значною мірою те, в який спосіб розподіляються повноваження та компетенція між органами державної влади залежить від форми правління.

6. Всебічне розуміння тих закономірностей і тенденцій, які визначають конституційний розвиток України на початку ХХІ століття передбачає вивчення історичного виміру конституційних традицій і трансформацій різних періодів, що має важливе у теоретичному і практичному сенсі значення для адекватного усвідомлення того, в який спосіб конституціоналізм утверджувався на українських теренах. Базовими конституційними ідеями і принципами державного і суспільного устрою, які знайшли юридично-формалізоване відображення у конституційних актах та зумовили об'єктивний зміст конституційного процесу початку ХХ століття стали: принцип народного суверенітету, ідея гарантування місцевого самоврядування, система прав і свобод людини і громадянина на основі теорії природного права, система органів державної влади, принцип стабільності конституційного законодавства.

7. Конституційні акти радянської України з великим застереженням можна віднести до групи основних законів держави, оскільки вони були створені та функціонували в умовах «особливого» конституціоналізму, відповідно до принципів якого конституція розглядається як інструмент політичного верховенства з боку економічно пануючого класу. Водночас запроваджена радянськими конституційними актами система центральних та місцевих органів влади формально містила ідеї народного представництва (представницький характер органів влади, відповідальність їх перед народом, виключну законодавчу функцію верховного представницького органу), які певною мірою отримали своє відображення в

конституційному процесі незалежної України. Навіть формальне закріплення прав на конституційному рівні з урахуванням міжнародно-правових зобов'язань СРСР містило ознаки руху до класичних ідей конституціоналізму в питанні обмеження влади та участі особи в управлінні державою, створювало передумови для суспільних рухів за права людини.

8. Становлення вітчизняного конституціоналізму доби незалежної України розпочалося разом із проголошенням незалежності, а також з початковою роботою провідних українських юристів на проєкті Конституції України. У Декларації про державний суверенітет та Акті проголошення незалежності України було визначено головні орієнтири державотворення і правотворення та закладено основи сучасного конституційного процесу. Розробниками концепції нової Конституції України у 1991 році було внесено положення щодо основ державного ладу України, які передбачали обов'язкове закріплення: демократичного характеру Української держави, визначення форми правління і форми державного устрою, плюралізму (політичного, економічного та ідеологічного), багатопартійності, розвитку місцевого самоврядування, верховенства права, пріоритету прав і свобод людини і громадянина як універсального орієнтира та критерію визначення ефективності Української держави.

9. Критичні оцінки сучасного стану державної влади в Україні, а також гарантування надійних механізмів впливу громадянського суспільства на державу та її органи підвищують актуальність та значимість науково-юридичного вивчення досвіду політичної реформи 2004 року, та конституційних змін запропонованих після Революції Гідності, яким було запропоновано нову конституційну модель

організації і функціонування публічної влади та запроваджено парламентсько-президентську республіку. Повернення до ідей парламентаризму та намагання реалізувати їх у конституційному процесі сучасної України повинно обов'язково враховувати всі ті недоліки у функціонуванні окремих конституційно-правових інститутів, які мали місце протягом 2004–2014 років.

10. Конституційний процес у незалежній Україні має своєю невід'ємною частиною реформування парламенту як вищого органу законодавчої влади в Україні. Одним з перспективних аспектів реформування є зміна організації парламенту та вдосконалення структури парламенту, що дозволить не лише забезпечити регіональне представництво всіх територій, але й оптимізувати діяльність самого парламенту, підвищити якість законотворчої та законодавчої діяльності, уникнути штучних політичних конфліктів та передвиборчого популізму. Зазначену перспективу слід розглядати не з погляду перспективи федералізації України, а під кутом зору можливостей для розв'язання низки фундаментальних проблем, адже наразі неспроможність парламенту професійно та ефективно діяти, гармонійно поєднувати загальнонаціональні і регіональні інтереси, приймати якісні закони, ставить під удар не тільки майбуття парламентаризму в Україні, але й подальше існування України саме як демократичної держави у її сучасних кордонах. Тому вдосконалення моделі формування парламенту в Україні має стати предметом прискіпливої уваги під час подальшої розробки змін до Основного Закону держави, а також в ході напрацювання конкретних пропозицій щодо реформування законодавчої влади в Україні.

11. Основними проблемами сучасного парламентаризму в Україні в умовах парламентсько-президентської форми правління

можна вважати: надмірну концентрацію влади в президентській посаді (розширення президентської вертикалі і зміцнення президентської влади), що суперечить парламентсько-президентській формі правління в Україні і де-факто звужує конституційні повноваження парламенту; високий рівень недовіри громадян до Верховної Ради України як вищого представницького органу держави, що вказує на необхідність продовження реформування парламенту для підвищення ефективності, відкритості і прозорості парламентської діяльності. Йдеться про необхідність розв'язання питань політичної корупції, декларування доходів депутатів та конфлікту інтересів у парламенті, низької якості законодавчих ініціатив, в тому числі змін до Конституції (пріоритет швидкості ухвалення законопроектів над якістю матиме негативні наслідки для парламентаризму загалом), визначення статусу коаліції та опозиції як базових структурних елементів Верховної Ради України.

12. Проблема реформування виконавчої влади має не тільки загальнотеоретичне значення: у контексті сучасного конституційного процесу вона повинна вирішуватись, з одного боку, з урахуванням принципу поділу влади та його конституційних гарантій, а з іншого боку – через визначення тих інституційних кореляцій, які виникають між порядком організації та функціонування виконавчої влади і формою державного правління. У цьому сенсі в умовах триваючої конституційної модернізації та реалізації ідеї децентралізації влади зберігає свою актуальність завершення побудови цілісної різнорівневої системи виконавчої влади, яка б була спроможна реалізовувати не лише виконавчі функції, але й надійно забезпечувати та захищати права і свобод людини і громадянина.

13. Одним з визначальних напрямів конституційної модернізації в Україні має стати удосконалення інституту глави держави в частині

більш чіткого конституційно-правового визначення його статусу, а також формування нових механізмів і гарантій його взаємодії з іншими органами державної влади. Видається доцільним внесення до тексту Конституції України змін, які б врегулювали повноваження та функції Президента України в процесі його взаємодії з органами законодавчої, виконавчої і судової влади. Відсутність законодавчого акта, який би визначав особливості правового статусу Президента України залишається актуальною проблемою, яка потребує вирішення в ході конституційної модернізації. Серед позитивних зрушень останніх років – врегулювання процедури імпічменту президента. Однак процес удосконалення конституційно-правового статусу Президента України не можна вважати завершеним і від його успішності значною мірою залежать перспективи розвитку системи державної влади, оскільки інститут глави держави залишається одним з основних у конституційному розвитку незалежної України.

14. Між розвитком судової влади та процесом конституційної модернізації простежується складний зв'язок діалектичного характеру в умовах якого, з одного боку, проблеми функціонування судової гілки влади зумовлюють потребу у вдосконаленні системи конституційних гарантій її належного функціонування, а з іншого – процес конституційної модернізації охоплює реформування судової влади, забезпечення основоположних принципів правосуддя як одного з головних способів охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина. Головними завданнями конституційної модернізації в Україні постають: формування необхідних основ для розвитку незалежної судової влади, перебудова судової системи в напрямку її деідеологізації і гуманізації, приведення судочинства України у відповідність до європейських стандартів, підвищення рівня довіри до

судів, сприяння створенню законодавства, норми якого відповідають основоположним принципам Конституції України та міжнародним стандартам законності, доступності до суду, верховенства права та незалежності судової гілки влади, перетворення інституту правосуддя на ефективний механізм захисту прав і свобод людини. Незважаючи на суттєві досягнення у реформуванні судової системи, головної мети – незалежності судової гілки влади – досі не досягнуто, рівень довіри до судів залишається низьким; суддівський корпус чинить опір судовій реформі; політичні еліти продовжують намагатися контролювати судову гілку влади та використовувати її в своїх цілях.

15. Реформування системи правоохоронних органів в Україні, зокрема – органів прокуратури, у багатьох випадках передбачає внесення змін до Конституції України. Розвиток системи правоохоронних органів України постає як один з найважливіших складових елементів забезпечення системи функцій держави і одночасно як одна з найважливіших сфер конституційного регулювання у сучасних умовах, навіть незважаючи на вилучення Розділу VII «Прокуратура» з Конституції України. Перший етап реформування органів прокуратури полягав у позбавленні її невластивих функцій. Тепер в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

16. Реформа місцевого самоврядування усунула низку недоліків розвитку місцевого самоврядування попередніх етапів

державотворення і продемонструвала, що децентралізація є запорукою ефективного територіального розвитку, демократизації і забезпечення народовладдя. Сформована законодавча база розвитку територіальних громад відповідає європейським засадам розвитку місцевого самоврядування, однак сам процес реформування далекий від завершення, він потребує врахування набутого досвіду і подальшого удосконалення законодавчої бази – без внесення змін до Конституції щодо децентралізації владних повноважень її не можна вважати завершеною. Це стосується також: 1) внесення змін до або прийняття нової редакції законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, щоб чітко розмежувати повноваження між органами влади; 2) прийняття закону про місцевий референдум, врегулювання на законодавчому рівні питання державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; 3) прийняття закону про засади адміністративно-територіального устрою.

17. Проблема визначення характеру співвідношення політики і права у конституційному процесі повинна досліджуватись на двох рівнях: 1) загальнотеоретичному – конституційний процес розглядається безвідносно до конкретних соціально-історичних обставин його перебігу; 2) практичному – конституційний процес аналізується в контексті сучасного стану та перспектив розвитку незалежної України.

Постаючи самостійними категоріями «конституційний процес» і «політичний процес», є водночас пов'язаними в умовах правової державності з тієї причини, що у правовій державі право визначає загальні параметри, норми та правила взаємодії основних суб'єктів політики, встановлює та закріплює базові цінності та цілі державної політики в основних сферах суспільного і державного розвитку. Тому

для конституційного процесу у правовій і демократичній державі політичні детермінанти можуть відігравати лише роль зовнішніх факторів щодо тієї чи іншої діяльності в частині конституційної модернізації.

18. Наявність ефективної, неупередженої та політично незаангажованої системи конституційної юстиції є однією з ключових гарантій належного дотримання процедурних норм в ході конституційного процесу, а також збереження вихідних державотворчих і правотворчих орієнтирів. Важливою проблемою діяльності Конституційного Суду, яка об'єктивувалась в останнє десятиліття минулого століття і донині зберігає свою актуальність, є питання політичної детермінованості у процесі прийняття тих чи інших рішень. Зміни до Конституції України 2016 року та Закон України «Про Конституційний Суд України», прийняті в ході судової реформи, вирішили цю проблему лише частково, оскільки конституційне закріплення конкурсного відбору суддів Конституційного Суду не усунуло недоліків, притаманних попередньому способу формування Конституційного Суду. Однак в цілому реформування Конституційного Суду України з метою забезпечення його незалежності і неупередженості є прикладом вдало модернізованої конституційної юстиції, серед основних переваг якої: 1) чітке визначення статусу Конституційного Суду та позбавлення його невластивих функцій (офіційного тлумачення законів); 2) розширення кола повноважень Конституційного Суду (висновки про конституційність питань для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою); 3) підвищення і конкретизація вимог до кандидатів на посаду судді Конституційного Суду (мінімального порогу стажу професійної діяльності), конституційне закріплення конкурсного відбору суддів;

4) трансформація недоторканності суддів Конституційного Суду та розширення кола підстав для припинення повноважень судді Конституційного Суду; 5) запровадження конституційної скарги та змін в конституційному провадженні; 6) посилення незалежності Конституційного Суду у вигляді гарантій щодо його фінансування та належних умов діяльності.

19. Проблема забезпечення стабільності Конституції має діалектичну природу і зумовлюється специфікою існування та розвитку будь-якого суспільства, якому притаманні одночасно і динамізм, і усвідомлення потреби гарантування стабільності основ суспільної взаємодії як цілісної та життєздатної системи. Загальна логіка конституційного процесу в незалежній Україні передбачає трансформацію та паралельне посилення гарантій стабільності Конституції, які, з одного боку – максимально забезпечили б чітку відповідність законодавства нормам і положенням Конституції України, а з іншого – дали б змогу розробити і запровадити нові механізми прийняття законів про внесення змін і доповнень до Конституції України. У цьому контексті видається доцільним закріпити на конституційному рівні парламентсько-всенародний спосіб внесення змін до Конституції України, за якого коло суб'єктів, які можуть ініціювати через парламент внесення змін до Конституції України повинно охоплювати народ України, Верховну Раду України, Президента України, Верховний Суд України та Конституційний Суд України (в частині, яка стосується охорони Конституції).

20. Дослідження сучасного конституційного процесу в Україні актуальне не лише у власне національному аспекті, але й з погляду поглиблення євроатлантичної інтеграції і формування конституційно-правової основи для практичного втілення фундаментальних

європейських правових цінностей та правових стандартів. Зближення правових систем України та ЄС передбачає не лише формально-юридичне конституційне визнання, але й гарантування реальності основних державотворчих цілей. Такими цілями є постання України як правової, соціальної і демократичної держави, яка вступає у рівноправні взаємовідносини з громадянським суспільством, сприяє його розвитку та забезпечує оптимальні умови для функціонування його інститутів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдулаев М. И. Права человека и закон. Историко-теоретические аспекты. Санкт-Петербург : Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. 322 с.
2. Абзалова Л. Ф. Делегированное законодательство. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2007. № 1. С. 16-19.
3. Аблязов Д. Е. Принцип верховенства конституції і позитивне законодавство. *Юридична Україна*. 2006. № 5 (41). С. 28-35.
4. Аблязов Д. Е. Проблеми функціонального обґрунтування принципу верховенства конституції в правовій теорії. *Держава і право*. 2006. Вип. 32. С. 154-164.
5. Аблязов Д. Е. Теоретико-методологічні аспекти дослідження принципу верховенства Конституції. *Актуальні проблеми політики*. 2005. № 27. С. 98-109.
6. Аблязов Д. Є. Принцип верховенства конституції та сучасні проблеми її реалізації в Україні. *Держава і право*. 2005. Вип. 30. С. 237-246.
7. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
8. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 11 (61). С. 57-70.
9. Авер'янов В. Б. Шляхи формування нової доктрини українського адміністративного права. *Правова держава*. 2006. Вип. 17. С. 155-160.

10. Аверчук Р. Експлейнер про найважливіше: пояснюємо, що не так із формою правління в Україні. VoxUkraine. URL: <https://voxukraine.org/cards/pravlinnya/index.html>.
11. Автономов А. С. Международные стандарты в сфере правосудия. Москва : Федеральная палата адвокатов, 2007. 332 с.
12. Актуальные проблемы конституционного права / под ред. В. П. Журавлева, А. Э. Чернокова. Санкт-Петербург: ИВЭСПЭН, 2012. Ч. 1. 519 с.
13. Актуальные проблемы правовой теории государства / под ред. В. П. Малахова, А. И. Клименко. Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. 183 с.
14. Аллан Т. Р. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / пер. з англ. Р. Семківа. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 385 с.
15. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». Київ : НІСД, 2016. 688 с.
16. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекцій. Москва : Издательство ОМЕГА-Л, 2005. 584 с.
17. Бабенко К. А. Адміністративна реформа як невід'ємна складова процесу реалізації Конституції України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 1. С. 41-42.
18. Бабенко К. А. Конституційні гарантії демократизму політичного режиму в Україні. *Юридична Україна*. 2007. № 5. С. 21-26.
19. Бабенко К. А. Конституційні засади розвитку і регулювання політико-правових відносин в Україні : монографія. Київ: Ін Юре, 2008. 480 с.

20. Бабенко К. А. Конституційні підвалини генезису парламентаризму в Україні в контексті запровадження політичної реформи. *Юридична Україна*. 2007. № 4. С. 38-44.

21. Бабенко К. А. Політична реформа в контексті демократизації системи державної влади: конституційні аспекти. *Юридична Україна*. 2007. № 3. С. 19-25.

22. Бабенко К. А. Політичні чинники впливу на процес реалізації Конституції України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2007. Вип. 2. С. 57-64.

23. Бабенко К. А. Роль Конституційного суду України у забезпеченні верховенства Конституції України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2007. Вип. 3. С. 54-61.

24. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Москва : Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. 752 с.

25. Бандурка О. М. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть : монографія. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 304 с.

26. Бандурка О. М., Древаль Ю. Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток : монографія. Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. 288 с.

27. Барабаш Ю. Г. Нариси з конституційного права : зб. наук. праць. Харків : Право, 2012. 160 с.

28. Барабаш Ю. Г. Парламентська відповідальність Уряду в конституційній практиці країн ЄС та України: порівняльно-правовий аналіз. *Право України*. 2007. № 4. С. 12-17.

29. Барабаш Ю. Г. Парламентська відповідальність Уряду як форма врегулювання державно-правових конфліктів. *Вісник*

Харківського національного університету внутрішніх справ. 2008. Вип. 41. С. 184-192.

30. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : монографія. Харків : Пегас, 2004. 192 с.

31. Барабаш Ю. Г. Про причини конституційної кризи в Україні. *Університетські наукові записки.* 2008. № 3. С. 36-41.

32. Барабаш Ю. Г. Реформування систем призначення суддів Конституційного Суду України як напрямок зниження конфліктності у його діяльності. *Право і безпека.* 2007. Т. 6. № 2. С. 10-14.

33. Барабаш Ю. Дихотомія демократичної, правової та соціальної державності – тонка грань українського конституціоналізму. *Право України.* 2010. № 7. С. 24-32.

34. Баргілевич М. Реформа конституційної юстиції в Україні у 2017 році. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 5. С. 157-162.

35. Барсегян С. Г. Внутренняя безопасность общества и правоохранительные органы (социально-философский анализ) : монографія. Москва: Щит-М, Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2003. 160 с.

36. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія. Київ : Ін Юре, 2003. 512 с.

37. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.

38. Береза А. В. Реформування публічної влади: сучасні концепції та політична практика : монографія. Київ : Логос, 2012. 360 с.

39. Береза Н. В. Ціннісно-гуманістичний зміст Конституції України: проблема реалізації. *Право і суспільство*. 2010. № 6. С. 81-85.
40. Белов Д. М., Якимович Я. В. Практичні різновиди конституціоналізму. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. С. 63-65.
41. Бирюков С. В. Легитимация права и его отрицание. *Право и политика*. 2009. № 1 (109). С.18-23.
42. Бисага Ю. М., Гомонай В. В., Чечерський В. І. Конституційно-процесуальне право. Ужгород : ПП Басараб М. М. «Наш рідний край», 2006. 256 с.
43. Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России : монография / под ред. Лучин В. О. Москва : Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 264 с.
44. Бориславський Л. Юридичне значення преамбули Конституції України. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2011. Вип. 53. С. 118-125.
45. Бородин В. В. Нормативная база системы конституционного процесса. *Правовые исследования. Сборник научных статей*. 2001. Вып. 6. С. 16-18.
46. Бостан С. К. Форми організації публічної влади в контексті модернізації Конституції України. *Право та державне управління*. 2011. № 3. С. 4-9.
47. Бубенцова О. В. Теоретичні аспекти правоохоронної діяльності. Конституційні гарантії захисту людини у сфері правоохоронної діяльності : матеріали науково-практичної конференції (24-25 вересня 1999 р.). Дніпропетровськ : Дніпропетровський юридичний ін-т МВС України, 1999. С. 175-176.

48. Будь-які зміни до Конституції мають бути ретельно вивірені та проходити широке обговорення. Центр політико-правових реформ. URL: <https://uacrisis.org/uk/74693-changes-to-the-constitution>.

49. Бурчак Ф. Г. Президент України. Київ : Ін Юре, 1997. 24 с.

50. Вавженчук С. Я. Виконавча влада – Президент України: конституційно-правові аспекти структурної взаємодії. *Держава і право*. 2005. Вип. 30. С. 246-255.

51. Василевич Г. А. Конституционное право Республики Беларусь : учебник. Минск : Книжный Дом, 2010. 768 с.

52. Васильев В. И. О динамике и стабильности Конституции. *Конституция и законодательство* : материалы международной научно-практической конференции, Москва, 29 октября 2003 г. Москва: Изд-во ИЗИСП, 2003. С. 86-93.

53. Виборчий Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7, № 8, № 9. Ст.48.

54. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. Москва : Норма, 2008. 448 с.

55. Вінфрід Хассемер. Конституційне судочинство і політичний процес. *Вісник Конституційного Суду України*. 2000. № 4. С. 22–23.

56. Влада в Україні: шляхи до ефективності. *Всеукраїнський форум учених-правознавців* / відп. ред. О. Д. Святоцький. Київ : Ін Юре, 2010. С. 686.

57. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. Москва : Изд-во МГУ, ИНФРА-М-НОРМА, 1997. 304 с.

58. Волинець В. В. Функції сучасної держави: теоретико-правові проблеми : монографія. Київ : Логос, 2012. С. 512 с.

59. Волинський А. К. Актуальні проблеми визначення специфіки політичного процесу в період суспільно-політичних трансформацій. *Держава і право*. 2002. Вип. 18. С. 463-467.

60. Воронкова М. Л. Стабільність конституції в умовах глобального кризиса. *Конституционные чтения* : міжвузовський збірник наукових праць. Саратов: Вид-во Поволж. акад. гос. служби, 2009. Вип. 10. Ч. 2. С. 25-32.

61. Гаєк Ф. А. Конституція свободи / пер. з англ. М. Олійник та А. Королишина. Львів : Літопис, 2002. 556 с.

62. Галунько В. В. Напрями адміністративної реформи в Україні. *Форум права*. 2011. № 1. С. 199-205.

63. Гальчинський А. С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу. Київ : Українські пропілеї, 2001. 320 с.

64. Гарапон А. Хранитель обещаний: суд и демократия. Москва : «NOTA BENE» Медиа Трейд Компании, 2004. С. 328.

65. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії і практики. Чернівці : Рута, 1998. 484 с.

66. Гессен В. М. Возрождение естественного права. Санкт-Петербург : Тип. Е. Евдокимова, 1902. 43 с.

67. Гессен В. М. Основы конституционного права. Санкт-Петербург, 1918. 314 с.

68. Гладуняк І. В. Розвиток системи політичного управління в сучасній Україні. Київ : Ін Юре, 2008. 468 с.

69. Голова Парламенту Андрій Парубій підбив підсумки роботи Верховної Ради України VIII скликання. *Прес-служба Апарату Верховної Ради України*. URL: <https://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/179281.html>.

70. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська Комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154-167.
71. Головатий С. Верховенство права : монографія : у 3 кн. Київ : Фенікс, 2006. 1747 с.
72. Головатий С. Тріада європейських цінностей – верховенства права, демократія, права людини – як основа українського конституційного ладу. *Право України*. 2011. № 5. С. 159–174.
73. Горбатенко В. Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_41.
74. Гравина А. А., Кашепов В. П., Макарова О. В. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации / отв. ред.: Кашепов В. П. Москва: Юриспруденция, 2011. 296 с.
75. Градовский А. Д. Начала русского государственного права : в 2 т. Москва : Зерцало, 2006. Т. 1. 470 с.
76. Григонис Э. П. Понятие и сущность судебной власти в системе разделения властей. *Мир юридической науки*. 2012. № 4. С. 4-9.
77. Гринюк Р. Ф. Значення принципу поділу влади у становленні правової держави та актуальні проблеми його реалізації в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2004. № 7. С 23-34.
78. Гринюк Р. Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація. Київ : Ін Юре, 2004. 388 с.
79. Гринюк Р. Ф. Принцип верховенства права: теоретико-правові проблеми визначення. *Правничий часопис Донецького університету*. 2002. № 2 (8). С. 5-13.
80. Гультай М., Кияниця І. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 5. С. 83-93.

81. Гуцан Н. В. Обеспечение конституционности и конституционная юстиция. *Ученые записки юридического факультета. Санкт-Петербургский государственный экономический университет.* 2004. Вып. 1 (11). С. 10-13.
82. Даль Р. А. О демократии. Москва : Аспект Пресс, 2000. 208 с.
83. Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії : монографія / заг. ред. О. А. Фісун. Харків : Золоті сторінки, 2008. 200 с.
84. Денисов В. Входження незалежної держави Україна в систему сучасного міжнародного правопорядку. *Право України.* 2012. № 3-4. С. 51-66.
85. Денисов В. Парламентаризм і ліберальна традиція індивідуальної свободи. *Віче.* 2001. № 1. С. 65-84.
86. Дерещ В. А. Функції центральних органів виконавчої влади України. *Правова держава.* 2012. Вип. 23. С. 249-253.
87. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія. Київ : Логос, 2007. 316 с.
88. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 656 с.
89. Динник І. Криза парламентаризму в сучасній Україні та шляхи її подолання. *Парламентські читання-2016* : мітер. міжнар. конф. Київ, 18-19 листопада 2016 року. С. 28 -35.
90. Доповідь Комісії з питань конституційного ладу та порядку прийняття і внесення змін до Конституції України «Проблеми вдосконалення основ конституційного ладу в Україні: досвід і перспективи». URL: <http://www.president.gov.ua/news/25831.html>.

91. Дробышевский В. С., Леонтьев В. И. Право и политика: проблемы детерминации в теории права. *Закон и практика*. 2005. № 6 (16). С. 21-22.
92. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / пер. А. Яценко, В. Краснокутского, Б. Сиромятникова. Москва : Типогр. Т-ва И. Д. Сытина, 1908. 671 с.
93. Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. Москва : Норма, 2007. 496 с.
94. Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К. Теория государства и права. Москва : Норма, 2007. 576 с.
95. Євграфов П. До методології змін до Конституції України. *Вісник Конституційної Асамблеї*. 2013. № 1. С. 88-93.
96. Євроатлантичний вектор України: національна доповідь / ред. кол. С. І. Пирожков, І. О. Кресіна, А. І. Кудряченко, Ю. С. Шемшученко та ін. Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Національна академія наук України, 2019. 328 с.
97. Єфремова Н. В. Розвиток конституційного законодавства в Україні (1917–1920) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2002. 20 с.
98. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. Москва: Юристъ, 2002. 360 с.
99. Жуган М., Марченко В. Принцип поділу влади: сучасні інтерпретації. *Право України*. 2011. № 2. С. 193-200.
100. Жуйков В. М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. Москва : Городец, 1997. 320 с.
101. Журавльова Г. Поділ влади в сучасній Україні (проблеми теорії та практики). *Право України*. 1998. № 11. С. 24-26.

102. Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ : Парламентське вид-во, 2002. 344 с.

103. Журавський В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 248 с.

104. Жутова С. Особливості конституційно-правового статусу Президента України. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації* : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару. Харків, 2016. С. 35-40.

105. З чим підійшла до річниці виборів Рада і монобільшість. 112 Україна. URL: <https://ua.112.ua/statji/sam-sebe-ne-pokhvalysh-z-chym-pidiishla-do-richnytsi-vyboriv-rada-i-monobilshist-543101.html>.

106. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

107. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Київ : Парламентське видавництво, 1999. 248 с.

108. Закон про імпічмент – фасадна реформа, яка нічого не змінює – депутат від «Голосу». Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/zakon-pro-impichment/30156860.html>.

109. Звернення щодо конституційної реформи в Україні до Верховної Ради України та громадянського суспільства. 01 квітня 2014 року. URL: <http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1628-zvernennia-shchodo-konstytutsiinoi-reformy-v-ukraini.html>.

110. Зорькин В. Д. Конституционная юстиция стран новой демократии в условиях современных вызовов. *Актуальные проблемы*

теории и практики конституционного судопроизводства. 2010. Вып. 5. С. 10-16.

111. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Москва : Норма, 2008. 592 с.

112. Зюзина Т. Е. Единство государства и разделение властей в истории политических и правовых учений. *Философия права*. 2009. № 6. С. 22-26.

113. Иванов В. В. Теория государства. Москва : ВШЭ, 2010. 288 с.

114. Ірина Венедіктова: В розмові з Зеленським про моє призначення прізвище Порошенка не звучало : інтерв'ю. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/04/7/7246769/>.

115. Історія українського парламентаризму: від допарламентських форм організації політичного життя до сьогодні / кер. авт. кол. Смолій В. А. Київ : Дніпро, 2010. 635 с.

116. Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. Київ : Право, 1997. 464 с.

117. Іщенко І. Проблеми співвідношення понять «правове регулювання» і «правовий вплив» у сучасній теорії права. *Юридична Україна*. 2011. № 8. С. 21-27.

118. Йосифович Д., Андрусишин Р. Проблеми реформування органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2018. Вип. 4. С. 143-152.

119. Кашепов В. П. О теории судебной власти, судебных реформах и проблемах развития судебной системы Москва : Юриспруденция, 2010. 247 с.

120. Кистяковский Б. А. Философия и социология права. Санкт-Петербург.: РХГИ, 1999. 800 с.

121. Кичалюк О. Н. Проблема соотношения стабильности и динамизма российской Конституции. *Конституционные чтения* : межвузовский сборник научных трудов. Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 2009. Вып. 10 Ч. 1. С. 90-93.

122. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 512 с.

123. Ковальчук В. Б. Легітимність державної влади в правовій теорії та державно-правовій практиці : монографія. Київ : Логос, 2011. 392 с.

124. Ковальчук В. Органи конституційної юстиції в механізмі легітимації державної влади: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1 (60). С. 78-89.

125. Ковальчук В. Проблема конституційності та легітимності публічної влади в умовах формування правової, демократичної держави : вітчизняний досвід. *Право України*. 2008. № 6. С. 35-40.

126. Козюбра М. Верховенство права: українські реалії та перспективи. *Право України*. 2010. № 3. С. 6-18.

127. Козюбра М. Праворозуміння: поняття, типи та рівні. *Право України*. 2010. № 4. С. 10-21.

128. Козюра І. В. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція). Ужгород : Патент, 2003. 244 с.

129. Колісник В. Правовий механізм трансформації української Конституції. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1 (60). С. 59-67.

130. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.

131. Коліушко І., Журба Я. Конституційна реформа знову на порядку денному в Україні. URL: <http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1923-konstytutsiina-reforma-znovu-na-poriadku-dennomu-v-ukraini.html>.

132. Колодій А. Конституційний процес та сучасна конституційна реформа в Україні: етапи розвитку. *Право України*. 2012. № 8. С. 114-121.

133. Колодій А. М. Методологічні проблеми оновлення Конституції України. URL: http://www.president.gov.ua/content/ca_publications.html.

134. Коник С. М. Повноваження та компетенція вищих органів державної влади відповідно до Конституції УРСР 1929 року. *Університетські наукові записки*. 2005. № 1-2 (13-14). С. 252-256.

135. Конституции государств Азии : в 3 томах / под ред. Т. Я. Хабриевой. Москва: Норма, 2010. Т. 1. 544 с.

136. Конституции государств Европы : в 3 томах / под ред. Л. А. Окунькова. Москва : НОРМА, 2001. Т. 3. 792 с.

137. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование : монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. Москва : Норма, ИНФРА-М, 2011. 656 с.

138. Конституційне право України / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.

139. Конституційні акти України. 1917 – 1920. Невідомі конституції України. Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992. 272 с.

140. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, затверджена XI Всеукраїнським з'їздом рад робітничих, селянських і червоноармійський депутатів 15 травня 1929 року. URL: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>.

141. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, затверджена XIV Українським З'їздом Рад 30 січня 1937 року. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>.

142. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР 20 квітня 1978 року. URL: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>.

143. Конституція незалежної України / за ред. В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка, В. О. Євдокимова. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. 428 с.

144. Конституція незалежної України : у 3-х книгах / під заг. ред. С. Головатого. Київ : Право, Українська правнича Фундація, 1995. Кн. 1. 398 с.

145. Конституція незалежної України : у 3-х книгах / під заг. ред. С. Головатого. Київ : Українська Правнича Фундація, 1997. Кн. 2. Ч. 1. 278 с.

146. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

147. Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Зеров, Д. С. Терлецький. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 432 с.

148. Конституція України. Науково-практичний коментар / голова редкол. В. Я. Тацій. Харків : Право, 2011. 1128 с.
149. Корнєєв А. Окремі питання викладання історії Конституції України. *Право України*. 2008. № 6. С. 23-28.
150. Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. Санкт-Петербург : Тип. Альтшулера, 1907. 252 с.
151. Кравец И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2004. 675 с.
152. Краковська А. Є. Соціальна функція в системі функцій сучасної держави: теоретико-правові проблеми дослідження. *Держава і право*. 2009. Вип. 44. С. 117-124.
153. Кройтор А. Конституційні засади становлення парламентаризму. *Актуальні проблеми політики*. 2017. Вип. 59. С. 142-156.
154. Крусян А. Методологічні питання оновлення Конституції України. *Вісник Конституційної Асамблеї*. 2013. № 1. С. 94-102.
155. Крусян А. Р. Сутність сучасного українського конституціоналізму. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2010. Том. 9. С. 308-317.
156. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 560 с.
157. Куненко І. Конституційний процес і «конституційна реформа» до питання співвідношення. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 128-133.
158. Курс конституционного права Украины / под. ред. М. А. Баймуратова, А. В. Батанова. Харьков : Одиссей, 2008. Т. 1. 672 с.

159. Кутафин О. Е. Российский конституционализм. Москва : Норма, 2008. 258 с.

160. Лемак В. В. Соціально-економічні права людини в контексті верховенства права: вітчизняний досвід закріплення та застосування. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1 (60). С. 40-48.

161. Ломжець Ю. Сучасні тенденції розвитку парламентаризму в Україні. URL: <http://eir.nuos.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/2447/Lomzhets3.pdf?sequence=1>.

162. Львова Є. До питання про формування та розвиток новітнього конституціоналізму в умовах глобального врядування. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2013. № 2 (26). С. 44-47.

163. Максимов С. І. Конституційний принцип верховенства права: загальне та особливе. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 3 (58). С. 127-134.

164. Малиновський В. Я. Державне управління. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

165. Малишко М. Стан і розвиток сучасного конституціоналізму та форми охорони конституцій. *Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція* / за ред. С. В. Ківалова, М. Ф. Орзіха. Одеса : «Юридична література», 2001. С. 142–145.

166. Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. Москва : Юристъ, 2000. 256 с.

167. Мамут Л. С. «Разделение властей» или разделение публично-властных полномочий? *Право*. 2009. № 4. С. 3-11.

168. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз. Острог : Вид-во Національного університету «Острозька академія», 2007. 352 с.

169. Медведчук В. В. Актуальні питання бікамералізму (двопалатної структури парламенту) в класичній європейській державно-правовій теорії. *Право України*. 2013. № 3–4. С. 341–347.

170. Медведчук В. В. Громадянське суспільство: Український вибір : монографія. Київ : Логос, 2012. 568 с.

171. Медведчук В. Держава і громадянське суспільство: український вибір. *Право України*. 2012. № 3-4. С. 375-384.

172. Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. Москва : ГУ ВШЭ, 2002. 512 с.

173. Международные акты о правах человека : сборник документов. Москва : Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. 784 с.

174. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління / за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.

175. Мироненко О. М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917 – 1920 рр. Теоретико-методологічний аспект. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 260 с.

176. Мироненко О. М. Історія Конституції України. Київ : Ін Юре, 1997. 60 с.

177. Мироненко О. М. Раціоналістичне (юснатуралістичне) праворозуміння в Україні у другій половині XVIII століття як первісний концептуальний фундамент вітчизняної конституційної

юстиції майбутнього. *Вісник Конституційного Суду України*. 2000. № 1. С. 89-104.

178. Мичко М. До питання про загальнонаглядову діяльність прокуратури. *Право України*. 2000. № 4. С. 50-51.

179. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва : ЗАО Юстицинформ, 2006. 512 с.

180. Місцевий референдум в Україні: унормувати чи ігнорувати? Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/2017/04/10/mistsevyj-referendum-v-ukrayini-unormuvaty-chy-ignoruvaty/>.

181. Муніципальне право України: підручник / ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

182. Мутагиров Д. З. Права и свободы человека: теория и практика. Москва : Университетская книга, Логос, 2006. 544 с.

183. Назаренко Є. В. Державно-правова реформа – шлях до правового прогресу. *Державно-правова реформа в Україні*. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. С. 87-91.

184. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Харків : Право, 2009. 660 с.

185. Наливайко О. І. Порівняльно-правовий аналіз реалізації процедури імпічменту. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 61-70.

186. Оніщук М. Доктрина конституційної перебудови: завдання та напрями реформи. *Вісник Конституційної Асамблеї*. 2013. № 1. С. 103-109.

187. Орзіх М. Президентська республіка – різновид республіканської форми правління. *Право України*. 2009. № 10. С. 72-77.

188. Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Київ : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2019. 113 с.

189. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду : світовий та парламентський досвід. Київ : Вид. дім «КМ Академія», 2002. 253 с.

190. Панкевич О. З. Соціальна держава: до загальнотеоретичної характеристики. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2004. № 2-3 (28-29). С. 29-42.

191. Парламентаризм в Україні: інституційне забезпечення, стан, тенденції. *Національна безпека і оборона*. 2012. № 7-8. С. 3-18.

192. Парламентські вибори-2014: оцінки експертів. *Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»*. URL: <https://dif.org.ua/article/parlamentski-vibori-2014-otsinki-ekspertiv>.

193. Парсонс Т. Система современных обществ. Москва : Аспект Пресс, 1998. 270 с.

194. Пархоменко А. Г. Конституционализм: становление и развитие в России. Москва : МПСУ; Воронеж: МОДЭК, 2012. 200 с.

195. Пастухов В. Б. Становление российской государственности и конституционный процесс: политологический аспект. *Государство и право*. 1993. № 2. С. 89-96.

196. Пащенко А. П. Правоохранительные органы как часть государственного аппарата. *Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева*. 2003. Вып. 35. С. 125-134.

197. Пелих Н. А. Конституція України в умовах сьогодення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 1 (123). С. 51-56.

198. Петришин О. В. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин. *Право України*. 2010. № 3. С. 24-35.

199. Петришин О. В. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2 (33)-3 (34). С. 142-161.

200. Петришин О. В. Форма правління в Україні: досвід та пошук конституційної моделі. *Вісник Конституційної Асамблеї*. 2013. № 1. С. 259-266.

201. Петришин О., Серьогіна С. Змішана республіканська форма державного правління: питання теорії та практики. *Право України*. 2009. № 10. С. 57-60.

202. Петров Р. Європеїзація української судової системи як складова євроінтеграційної політики України. *Право України*. 2012. № 1-2. С. 300-306.

203. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Київ : Юридична думка, 2006. Т. 1. 544 с.

204. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Київ : КГНТ, Видавництво Ліра-К, 2011. 532 с.

205. Погребняк С. Принцип верховенства права: деякі теоретичні проблеми. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 1 (44). С. 26-36.

206. Погребняк С. Соціальна держава: обґрунтування концепції. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 2(65). С. 15–25.

207. Подорожна Т. С. Етапи новітнього конституційного процесу в Україні. *Держава і право*. 2012. Вип. 55. С. 178-183.

208. Політична система: сучасні проблеми розвитку громадянського суспільства і держави : у 2 т. / за ред. О. В. Скрипнюка. Київ : Логос, 2010. Т. 2. 692 с.

209. Попередня оцінка початку виборчого процесу з позачергових виборів народних депутатів України. *Опора*. URL: <https://www.opora.ua/report/vybory/parlamentski-vybory/parlamentski-vybory-2019/18280-poperednia-otsinka-pochatku-viborchogo-protsesu-z-pozachergovikh-viboriv-narodnikh-deputativ-ukrayini>.

210. Поярков С. Ю. Конституционализм как основа государственной власти в современной России : монография. Менделеево : ФГУП «ВНИИФТРИ», 2011. 276 с.

211. Права громадян у сфері виконавчої влади : адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Наукова думка, 2007. 588 с.

212. Права человека / отв. ред. Е. А. Лукашева. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. 573 с.

213. Правова політологія: проблеми концептуалізації та інституціоналізації : монографія. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. 288 с.

214. Правове забезпечення державного суверенітету України : монографія / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2011. 300 с.

215. Правовое государство и государственное устройство: поиск оптимума / под общ. ред. А. Мацнева, Г. Шоллера. Москва : Изд-во РАГС, 2011. 277 с.

216. Правоохранительные органы в СССР / под ред. К.Ф.Гуценко. Москва : Изд-во МГУ, 1991. 288 с.

217. Правосвідомість і правова культура як базові чинники державотворчого процесу в Україні : монографія / Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. Харків : Право, 2009. 352 с.

218. Присяжнюк А. Й. Деякі аспекти державного будівництва в галузі забезпечення безпосередньої демократії за проектом Конституції УНР О, Ейхельмана. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. Серія Юридичні науки*. 2007. Том 20 (59). № 1. С. 51-56.

219. Присяжнюк А. Й. Конституційне будівництво в Українській Народній Республіці доби Директорії (листопад 1918 – початок 1921 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 Харків, 2002. 19 с.

220. Приходько Х. В. Конституційне процесуальне право: деякі термінологічні аспекти аксіологічно-понятійного апарату. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 1 (75). С. 52-61.

221. Приходько Х. В. Конституційний юрисдикційний процес в Україні: динамічні та статуйні аспекти. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 2(88). С. 13-22.

222. Приходько Х. В. Проблема доцільності виокремлення конституційного процесу як самостійного виду юридичного процесу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 5 (79). С. 15-22.

223. Приходько Х. В. Теорія конституційного процесу: доктринальні та прикладні аспекти : монографія. Тернопіль : Джура, 2010. 292 с.

224. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10 липня 2010 року № 2481-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. №. 35. Ст. 1220.

225. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 10-11. Ст. 73.

226. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України № 3477-IV від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 39. Ст. 260.

227. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 року № 742-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 11. Ст. 143.

228. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України : Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2592-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 79. Ст. 28.

229. Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади в Україні» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 795-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20. Ст. 620.

230. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 2. Ст. 65.

231. Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України : Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 38. Ст.160.

232. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 92. Ст. 3729.

233. Про Громадську раду доброчесності. URL: <https://grd.gov.ua/pro-hromads-ku-radu-dobrochesnosti/>.

234. Про добровільне об'єднання громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 18. Ст. 471.

235. Про добровільне об'єднання громад : пояснювальна записка до Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379.

236. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів : Указ Президента України від 21 травня 2019 року № 303/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303/2019#Text>.

237. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 17. Ст. 447.

238. Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон Української РСР від 27 жовтня 1989 року № 8303-XI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.

239. Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон Української РСР від 24 жовтня 1990 року № 404-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/404-12>.

240. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07 жовтня 2010 року № 2591-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 9. Ст. 58.

241. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20. Ст. 619 Ст. 619.

242. Про Комісію з питань правової реформи : Указ Президента України № 421/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421/2019#n13>.

243. Про Конституційний Суд України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 49. Ст. 272.

244. Про Конституційний Суд України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.

245. Про Конституційну Асамблею : Указ Президента № 328/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/328/2012#Text>.

246. Про Конституційну Комісію : Указ Президента України від 3 березня 2015 року № 119/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 19. Ст. 514.

247. Про ліквідацію Конституційної Асамблеї : Указ Президента № 901/2014. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/9012014-18054>.

248. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.

249. Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент) : Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 40. Ст. 212.

250. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2471.

251. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14-17. Ст. 412.

252. Про судоустрій та статус суддів: Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.

253. 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 та від

19 вересня 2013 року № 586-VII : Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року № 750-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 16. Ст. 477.

254. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

255. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М. В Цвіка / відп. ред. О. В. Петришин. Харків : Право, 2010. 272 с.

256. Прокопов Д. Є. Модель організації парламенту і законодавчого процесу О.Ейхельмана (історико-правові аспекти утвердження конституціоналізму в Україні). *Законодавчий процес і процедура в парламенті України: проблеми якості і вдосконалення в контексті європейського досвіду* : матеріали міжнародного наукового семінару (Київ, 22 вересня 2010 р.). Київ : Атіка, 2011. С. 30-33.

257. Прокопов Д. Є. Права людини і теорія конституціоналізму С. Котляревського. *Держава і право*. 2007. Вип. 35. С. 56-63.

258. Прокопов Д. Є. Розвиток теорії природного права у вітчизняній і російській правовій думці (середина XIX – початок XX ст.) : монографія. Київ : Логос, 2011. 544 с.

259. Пустовіт Ж. М. Концепція суверенітету народу в конституції України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 4 (78). С. 13-20.

260. Пухтинський М. Проблеми трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку конституційного процесу в Україні. *Право України*. 2012. № 8. С. 65-72.

261. Пушкіна О. В. Проблеми систематизації та структурування соціальних прав людини і громадянина. *Вісник прокуратури*. 2006. № 1 (55). С. 109-117.

262. Пушкіна О. В. Розвиток соціального законодавства та юридичні проблеми забезпечення соціальних прав людини і громадянина в Україні. *Держава та регіони. Серія Право*. 2004. № 2. С. 16-21.

263. Пушкіна О. В. Система прав і свобод людини та громадянина в Україні: теоретичні і практичні аспекти забезпечення. Київ : Логос, 2006. 416 с.

264. Рабінович П. М. Конституційні гарантії прав людини і громадянина: можливості модернізації в Україні. *Право України*. 2012. № 8. С. 50-59.

265. Рабінович П. М. Феномен права в інтерпретації Страсбурзького суду (до 50-річчя Європейського суду з прав людини). *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 2 (57). С. 3-12.

266. Раянов Ф. М. Правовое государство и современный мир. Санкт-Петербург : Юридический центр-Пресс, 2012. 175 с.

267. Регіональне обговорення реформ: парламентська реформа. *Реанімаційний Пакет Реформ*. 28.05.2020. URL: <https://rpr.org.ua/news/verkhovna-rada-maie-zaprovadyty-efektyvnyu-parlaments-kyu-kontrol-deputaty-ta-eksperty/>.

268. Реформа державного управління. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>.

269. Реформа конституційного правосуддя: результатів поки немає. *Юридичні новини України*. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/reforma-konstytutsijnogo-pravosuddya-rezultativ-poqu-nemaye/>.

270. Речицький В. Європейський конституціоналізм та його властивості. *Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти*

діяльності. *Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів*. 2013. № 3 (12). С. 43-48.

271. Речицький В. Розширений політико-правовий коментар до рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року. URL: <http://www.khpg.org/index.php?id=1287659103>.

272. Речицький В. Юридичний коментар до поточних конституційних трансформацій в Україні. URL: Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?do=print&id=1396610063>.

273. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України. *Центр Разумкова*. Лютий 2019. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>.

274. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19#Text>.

275. Рішення Конституційного Суду України № 4-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року

№ 1798–VIII». Конституційний Суд України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/3050>.

276. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) № 6-рп/2007 від 09.07.2007 р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 52. Ст. 2132.

277. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» та конституційним поданням 89 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України, статті 5 Закону України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» (справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення) № 2-рп/2008 від 29 січня 2008 року. *Офіційний вісник України*. 2008. № 80. Ст. 2697.

278. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у

Верховній Раді України) № 16-рп/2008 від 17 вересня 2008 року. *Офіційний вісник України*. 2008. № 72. Ст. 2432.

279. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 27. Ст. 1070.

280. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 10 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян» № 19-рп/2009 від 08.09.2009 р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 71. Ст. 2454.

281. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 77. Ст. 2597.

282. Савченко О. Принцип верховенства права – нормативна основа громадянського суспільства та правової держави. *Юридична Україна*. 2006. № 12. С. 17-20.

283. Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції : монографія. Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2009. 372 с.

284. Саидов А. Х., Хабриева Т. Я. Парламентский глоссарий. Москва : Норма, 2008. 352 с.

285. Святоцький О. Пошуки оптимальної моделі форми державного правління в Україні. *Влада в Україні: шляхи до ефективності* / відп. ред. О. Д. Святоцький. Київ : Ін юре, 2010. 686 с.

286. Святоцький О., Чушенко В. Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні. *Право України*. 1998. № 2. С. 17-20.

287. Седегов А. В.Разделение властей как критерий классификации формы государства. *Общество и право*. 2009. № 1 (23). С. 63-66.

288. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія. Київ : Ін Юре, 2002. 724 с.

289. Сенчук В. В. Поняття та ознаки демократичної держави: теоретико-правовий аспект. *Держава і право*. 2009. Вип. 44. С.110-117.

290. Серьогіна С. Г. Оптимізація статусу президента як ключова ланка конституційної реформи в Україні. *Право України*. 2009. № 6. С. 23-28.

291. Серьогіна С. Г. Форма правління і політичний режим: взаємозв'язок і взаємодія. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2005. Вип. 9. С. 3-13.

292. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики. Харків : Право, 2011. 768 с.

293. Симкин Л. С. Последние решения Европейского суда: политика и право. *Современное право*. 2007. № 12. С. 100-101.

294. Симкин Л. С. Последние решения суда: политика и право. *Международное публичное и частное право*. 2008. № 4. С. 2-6.

295. Сіренко В. Ф. До питання про місце і роль Верховного Суду в судоустрої України. *Право України*. 2012. № 11-12. С. 29-34.

296. Сіренко В. Ф. Судова система України потребує докорінного радикального реформування. *Вісник Конституційної Асамблеї*. 2013. № 1. С. 277-283.

297. Сірий М. Конституційний Суд не може змінювати Конституцію URL: http://www.aratta-ukraine.com/prn_text_ua.php?id=1743.

298. Скрипнюк В. М. Вдосконалення регулювання правоохоронної діяльності в процесі розвитку системи органів державної влади в Україні. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 179-185.

299. Скрипнюк В. М. Демократизація державної влади і місцеве самоврядування. *Вісник Академії правових наук України*. 2008. № 4 (55). С. 44-56.

300. Скрипнюк В. М. Парламент в системі органів державної влади: українська модель і світовий досвід. *Держава і право*. 2003. Вип. 19. С. 46-54.

301. Скрипнюк В. М. Правові проблеми визначення та забезпечення функціонування місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми держави і права*. 2006. № 29. С. 279-286.

302. Скрипнюк В. М. Проблеми визначення та правового забезпечення функціонування місцевого самоврядування і становлення демократичної державної влади. *Правова держава*. Вип. 18. С. 193-200.

303. Скрипнюк В. М. Розвиток системи державної влади в Україні: конституційно-правові аспекти: монографія. Київ : Логос, 2010. 504 с.

304. Скрипнюк О. В. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації законодавчого органу влади. *Влада в Україні: шляхи до ефективності* / за ред. О. Д. Святоцького. Київ : Ін Юре, 2010. С. 344-354.

305. Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика). Київ : Логос, 2006. 368 с.

306. Скрипнюк О. В. Конституційне право України. Київ : Ін Юре, 2010. 672 с.

307. Скрипнюк О. В. Конституційно-правові інститути та норми: поняття, класифікація, структура. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 3 (77). С. 3-12.

308. Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. Київ : Академія правових наук України, 2005. 168 с.

309. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : академічне видання. Харків: Право, 2009. 486 с.

310. Скрипнюк О. В. Методологічні проблеми взаємодії соціальної та правової держави. *Адвокат*. 2000. № 3. С. 3-8.

311. Скрипнюк О. В. Правова держава в Україні: теоретична модель і практика реалізації на сучасному етапі. *Право України*. 2010. № 7. С. 4-11.

312. Скрипнюк О. В. Правова, соціальна держава в Україні: конституційні основи та основні тенденції розвитку. *Правова держава*. 2001. Вип. 12. С. 186-197.

313. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. 600 с.

314. Скрипнюк О. В. Сучасний конституційний процес в Україні: передумови, завдання та перспективи. *Право України*. 2012. № 8. С. 35-42.

315. Скрипнюк О. В. Функції Конституції та конституційний процес в Україні: ретроспективний погляд на проблему. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2007. № 1 (63). С. 5-11.

316. Скрипнюк О. В., Теплюк М. О., Ющик О. І. Законодавчий процес і парламентська законодавча процедура в Україні (проблеми якості, рекомендації щодо вдосконалення в контексті європейської практики) : монографія. Київ : Атіка-Н, 2010. 92 с.

317. Скрипнюк О., Тихий В. Соціальна держава і проблеми забезпечення соціальної безпеки. *Вісник Конституційного Суду України*. 2002. № 2. С. 42-49.

318. Словська І. Доцільність формування двопалатного парламенту в Україні. *Право України*. 2011. № 3. С. 187-192.

319. Словська І. Є. Радянська модель представницьких органів влади (за Конституцією УРСР 1978 року). *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2011. Вип. 27. С. 40-48.

320. Словська І. Є. Сучасні моделі конституціоналізму. *Форум права*. 2015. № 1. С. 301-305.

321. Совгиря О. В. Предмет конституційно-процесуального права України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 9. С. 32-33.

322. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 632 с.

323. Совгиря О. Парламентська коаліція в Україні: фактори, що впливають на діяльність, нові реалії правового регулювання. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. Вип. 60. С. 178-184.

324. Сопілко І. М. Конституційний процес в Україні: історія і сучасність. *Юридичний вісник: Наукові праці Національного авіаційного університету*. 2011. № 3 (20). С. 72-75.

325. Ставлення громадян України до судової системи, 2019. *Центр Разумкова*. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-ukrainy-do-sudovoi-systemy>.

326. Ставнійчук М. І. До питання методології модернізації Конституції України. *Вісник Конституційної Асамблеї*. 2013. № 1. С. 110-113.

327. Ставнійчук М. І. Окремі проблеми новітнього конституційного процесу у світлі висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія). *Право України*. 2012. № 8. С. 146-154.

328. Стецюк Н. В. Конституціоналізм в українській політичній та правовій думці (середина ХІХ ст. – кінець 80-х років ХХ ст.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2003. 20 с.

329. Стецюк П. Б. Конституція України як цінність, гарантія національної державності українського народу. Львів : Астролябія, 2004. 31 с.

330. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf.

331. Стрельцова О. Конституціоналізація як відображення тенденції юридизації суспільних відносин (теоретичний аспект). *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 90.

332. Стрижак А. Конституційний Суд України як інститут забезпечення та захисту конституційної законності. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 1. С. 102-110.

333. Судова реформа в Україні: що змінилось за три роки? Фундація DEJURE. URL: <https://dejure.foundation/library/sudova-reforma-v-ukraini-scho-zminylos-za-try-roky>.

334. Судова реформа. Міністерство юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/cat_414.

335. Сумбатян Ю. Г. Концепция разделения властей: история и современность. *Вестник Московского ун-та. Серия 12: Политические науки*. 2000. № 2. С. 3-17.

336. Сухонос В. В. Імпічмент як спосіб припинення повноважень глави держави: конституційний та політико-правовий аспекти. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 1 (10). С. 3-6.

337. Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві : монографія. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. 339 с.

338. Сухонос В. В. Інститут глави держави в умовах республіки: конституційно-правовий та історико-теоретичний аспекти : монографія. Суми : Університетська книга, 2011. 318 с.

339. Тацій В. Я. Наукові засади конституційного реформування в Україні. *Влада в Україні: шляхи до ефективності* / відп. ред. О. Д. Святоцький. Київ : Ін Юре , 2010. С. 611-621.

340. Тацій В. Я., Грошевий Ю. М. Правові засоби охорони конституції. *Вісник Академії Правових наук України*. 1995. № 3. С. 35-42.

341. Тевлін Р. Поняття «правоохоронні органи» у вузькому та широкому розумінні. *Радянське право*. 1985. № 7. С. 53-54.

342. Теория государства и права / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. Москва : Изд-во Юрайт, 2013. 761 с.

343. Терлюк І. Я. Радянський конституціоналізм післясталінської доби (контекст еволюції конституційних актів СРСР-УРСР). *Конституціоналізм в Україні (ідеї, концепції, доктрини): історія і сучасність* : матеріали Другої Всеукраїнської наукової Інтернет-конференції. Вип. 2. Львів : ІНПП НУ «Львівська політехніка», 2013. С. 56-61.

344. Тесленко М. В. Судебный конституционный контроль в Украине : монографія. Киев : Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, 2001. 344 с.

345. Тесленко М. Правова природа актів Конституційного Суду України. *Право України*. 2000. № 2. С. 6-9.

346. Тихомиров Ю. А. Государство : монографія. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2013. 320 с.

347. Тлембаева Ж. У. Стабильность Конституции как важнейшее условие демократического развития общества и устойчивого социально-экономического развития государства. *Юридические науки*. 2010. № 2 (42). С. 24-25.

348. Тодика О. Ю. Категорія народовладдя в системі інших категорій конституційного права: співвідношення і взаємозв'язок. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 2. С. 35-46.

349. Тодика О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства : монографія. Харків : Право, 2007. 480 с.

350. Тодика Ю. М. Конституція України – Основний закон держави і суспільства. Харків : Факт, 2001. 328 с.

351. Турчак Я. Принципи і шляхи реалізації державної влади в науково-теоретичних працях Отто Ейхельмана. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2009. Вип. 21. С. 39-45.

352. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики і їхніми державами-членами, з іншої сторони, підписана 27 червня 2014 року, ратифікована Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.

353. Ульянова О. «Ніхто не знає, в чому вона полягає»: куди рухається реформа прокуратури. Четверта влада. URL: <https://4vlada.com/nihto-ne-znaie-v-chomu-vona-poliagaie-kudy-ruhaietsia-reforma-prokuratury>.

354. Федоренко В. Л. Конституція України і система національного конституційного права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 7. С. 47-55.

355. Федоренко В. Л. Матеріальне і процесуальне право як складові системи конституційного права України. *Адвокат*. 2006. № 11. С. 3-7.

356. Федоренко В. Л. Система конституційного права України як складник класичного конституціоналізму. *Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми* : збірник наукових праць / відп. ред. Мартиненко П. Ф., Кампо В. М. Київ : «Купріянова», 2007. С. 58.

357. Федоренко В. Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти : монографія Київ : Ліра-К, 2009. 580 с.

358. Федоренко Г. О. Проблеми вдосконалення механізму співпраці законодавчої влади з іншими видами влади в системі розподілу державної влади в Україні. *Держава і право*. 2000. Вип. 8. С. 154-162.

359. Фокин В. М. Правоохранительные органы Российской Федерации. Москва : «Былина», 1999. 223 с.

360. Француз А. Й. Конституційно-правові основи демократичного розвитку політичної систем сучасної України (концептуальний та нормативний аналіз). Київ : Логос, 2006. 515 с.

361. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 536 с.

362. Фрицький Ю. О. Особливості становлення державної влади в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 4. С. 54-60.

363. Футей Б. Зауваження до рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року. URL: <http://www.khpg.org/index.php?do=print&id=1289922329>.

364. Футей Б. Становлення правової держави : Україна 1991 – 2001 рр. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 288 с.

365. Хабриева Т. Я. Стабильность Конституции РФ и реформы. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2008. Вып. 4. С. 10-13.

366. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. Москва : Норма, 2005. 320 с.

367. Хайек Ф. А. Право, законодавство та свобода. Міраж соціальної справедливості. Київ : Сфера, 1999. Т. 2. 200 с.

368. Хакимов Р. С. Конституционный процесс в Российской Федерации: тенденции и перспективы. *Проблемы в российской Конституции и возможности ее совершенствования*. Москва : Изд-во Центра Конституц. исслед. МОНФ, 1998. С. 61-66.

369. Цветков В. В., Селіванов В. М., Скрипнюк О. В. Державне управління і політика : монографія. Київ : Абрис, 2006. 312 с.

370. Цвік М., Процюк І. Про державно-правову природу влади Президента України в системі розподілу влад. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. №1 (16). С. 51-61.

371. Цоклан В. І. Система сучасних джерел конституційного права України : монографія. Київ : Ліра-К, 2009. 400 с.

372. Человек и общество : краткий энциклопедический словарь-справочник. Политология / отв. ред. Борцов Ю. С. Ростов на Дону : Феникс, 1997. 608 с.

373. Червінець Н. Конституційне невезіння. *Закон і бізнес*. 5 – 12 грудня 2014. URL: https://zib.com.ua/ua/112418-chomu_konstituciyna_asambleya_stala_nepotribnoyu.html.

374. Черетун Д. Закон про опозицію: забаганка, інструмент маніпуляції чи необхідність? URL: https://rus.lb.ua/news/2020/02/28/451144_zakon_pro_opozitsiyu_zabaganka.html.

375. Чиркин В. Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. Москва : Норма, ИНФРА-М, 2013. 240 с.

376. Чиркин В. Е. Государственное управление. Москва : Юристъ, 2002. 320 с.

377. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва : Юристъ, 2001. 622 с.

378. Чиркин В. Е. Конституционное право. Москва : Норма, ИНФРА-М, 2013. 688 с.

379. Чиркин В. Е. Сравнительное государствоведение. Москва : Норма, ИНФРА-М, 2011. 448 с.

380. Шаповал В. М. Від Руської правди до декларації про державний суверенітет України. Історичні форми правового регулювання державно-владних відносин. *Віче*. 2000. № 7. С. 15-25.

381. Шаповал В. М. Конституційна категорія соціальної держави. *Право України*. 2004. № 5. С. 14-19.

382. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 80 с.

383. Шатіло В. Проблеми співвідношення конституційного механізму державної влади та механізму реалізації її функцій. *Право України*. 2012. № 1-2. С. 336-344.

384. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. Київ : Український центр правничих студій, 2001. 302 с.

385. Шевчук С. Роль Верховного Суду в умовах конституційної демократії. *Право України*. 2012. № 11-12. С. 89-100.

386. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. Київ : Реферат, 2007. 640 с.

387. Шемшученко Ю. С. Вибране. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 592 с.

388. Шемшученко Ю. С. Проблеми українського парламентаризму у світлі конституційної реформи в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 2 (7). С. 99-104.

389. Шемшученко Ю. С. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні. *Влада в Україні: шляхи до ефективності* / відп. ред. О. Д. Святоцький. Київ: Ін Юре , 2010. С. 622-632.

390. Шугрина Е. С. Органы местного самоуправления: Новые подходы к правовому регулированию. *Lex Russica. Научные труды МГЮА*. 2007. № 2. С. 245-264.

391. Щербанюк О. В. Народний суверенітет у радянській юридичній науці. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2012. Вип. 641. С. 150-154.

392. Щербанюк О. Проблема реалізації народного суверенітету в умовах конституційної модернізації. *Право України*. 2012. № 9. С. 291-301.

393. Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до концепції нової Конституції України. *Конституція незалежної України* : у 3-х книгах / під заг. ред. С. Головатого. Київ : Право, Українська правнича Фундація, 1995. Кн. 1. С. 7-12.

394. Юзьков Л. Проект нової Конституції України (в редакції від 1 липня 1992 року), винесений на всенародне обговорення. *Конституція незалежної України* : у 3 кн. / за ред. С. Головатого. Київ : Право, Українська правнича фундація, 1995. Кн. 1. С. 13-22.

395. Юзьков Л. Проект нової Конституції України після всенародного обговорення. *Конституція незалежної України* : у 3-х книгах / під заг. ред. С. Головатого. Київ : Право, Українська правнича Фундація, 1995. Кн. 1. С. 25-30.

396. Юзьков Л., Тихонова Є., Конституція юридична і фактична. *Право України*. 1992. №1. С. 9-10.

397. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Українська енциклопедія», 2001. Т. 3. 792 с.

398. Яковлев А. А. Принцип разделения государственной власти и его обеспечение в конституционном процессе современной Украины. *Leges si Viata*. 2016. № 11/2 (299). С. 164-168.

399. Яковлев А. А. Конституційний процес в контексті європейської інтеграції України: правовий аспект. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2016. № 1. С. 95-103.

400. Яковлев А. А. Конституційний процес як засіб демократизації сучасної України. *Право України*. 2013. № 8. С. 114-121.

401. Яковлев А. А. Развитие института главы держави: досвід і сучасність України. *Право та інновації*. 2016. № 3 (15). С. 34-39.

402. Яковлев А. А. Актуальні проблеми забезпечення верховенства права і конституційний процес в Україні. *Юридична Україна*. 2016. № 3-4. С. 32-38.

403. Яковлев А. А. Конституційний процес в Україні 1991–1996 років: ретроспективний погляд на проблему. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4 (71). С. 135-144.

404. Яковлев А. А. Конституційний процес і проблема стабільності конституційного законодавства. *Право і громадянське суспільство*. 2015. № 4. С. 33-45.

405. Яковлев А. А. Конституційний Суд України і його роль у конституційному процесі: досвід доби незалежності. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 2 (85). С. 47-56.

406. Яковлев А. А. Конституційні акти початку 90-х років ХХ століття в процесі формування основ державного ладу України. *Приватне право і підприємництво*. 2013. Вип. 12. С. 17-21.

407. Яковлев А. А. Конституційні акти початку ХХ століття в історії конституційного процесу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 4 (87). С. 96-104.

408. Яковлев А. А. Конституційно-правовий досвід зміни форми державного правління в Україні (2004–2010 рр.). *Держава і право*. 2012. Вип. 58. С. 117-122.

409. Яковлев А. А. Питання євроатлантичної інтеграції в сучасному конституційному процесі України. *ScienceRise: Juridical Science*. 2019. № 3 (9). С. 12-16.

410. Яковлев А. А. Правові основи модернізації системи місцевого самоврядування як фактор конституційного процесу в

Україні. *Вісник Академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 81-89.

411. Яковлев А. А. Проблеми законності і її забезпечення в процесі конституційної модернізації України. *Право і громадянське суспільство*. 2015. № 3. С. 26-36.

412. Яковлев А. А. Розвиток виборчої системи як складова сучасного конституційного процесу в Україні. *Юридична Україна*. 2013. № 6. С. 24-31.

413. Яковлев А. А. Соціальна держава і проблеми її конституційного вдосконалення в умовах сучасного розвитку України. *Юридична Україна*. 2016. № 5-6. С. 15-22.

414. Яковлев А. А. Співвідношення політики і права у конституційному процесі: проблеми теорії і практики. *Економічна теорія та право*. 2016. № 1 (24). С. 224-234.

415. Яковлев А.А. Принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина у сучасному конституційному процесі. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія Право*. 2013. Вип. 16. С. 58-62.

416. Яковлев А.А. Структурна організація і діяльність парламенту: актуальні проблеми конституційного процесу в Україні. *Юридична Україна*. 2013. № 12. С. 55-61.

417. Ясаи Э. де. Государство / пер. с англ. Г. Покатовича. Москва : ИРИСЭН, 2008. 410 с.

418. Яцентюк С. Я. Еволюція становлення та тенденції розвитку парламентаризму в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 5(1). С. 92-95.

419. Ященко Р. Ю. Правотворчість в умовах перехідних суспільств як предмет теоретико-правового дослідження. *Юридична Україна*. 2009. № 6. С. 24-31.

420. Burt R. A. *The Constitution in conflict*. Cambridge : Harvard U. P., 1992. 462 p.

421. Cappeletti M. *The Judicial Process in Comparative Perspective* / M. Cappeletti. Oxford : Clarendon Press, 1989.

422. Cox A. *The role of the Supreme Court in American government*. Lahore : Ferozsons Ltd., 1987. 118 p.

423. European Commission for Democracy through Law : opinion on the Constitution of Ukraine? Adopted by the Commission at its 30th Plenary Meeting in Venice, On 7–8 March 1997. Doc. CDLINF (97) 2. Strasbourg, 11 March 1997. P. 3.

424. Habermas J. *Between Facts and Norms : Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge : Polity Press, 1996.

425. Lewis E. *American Politics in a Bureaucratic Age: Citizens, Constituents, Clients and Victims*. Cambridge : Winthrop Publishers, Inc., 1977. 182 p.

426. McIlwain C. *Constitutionalism, Ancient and Modern*. Ithaca, New York : Cornell University Press, 1940.

427. Rainey H. G. *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1991. 337 p.

428. Yakovliev, Andrii A.; Tomkina, Olena O. Issues of the Modern Constitutional Process: The Moral Foundation of Public Authority (in the Aspect of Legal Guarantees of Democracy). *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2018. Vol. IX. Issue 7 (37). P. 2457-2463.

ДОДАТОК**Додаток А****СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**

Наукові праці, які відображають основні результати дисертації:

Монографія

1. Яковлев А. А. Конституційний процес у сучасній Україні: теоретичні основи і правова практика: монографія. Харків: Право, 2020. 352 с.

Статті у наукових фахових виданнях

2. Яковлев А. А. Конституційний процес в Україні 1991–1996 років: ретроспективний погляд на проблему. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4 (71). С. 135-144.

3. Яковлев А. А. Конституційно-правовий досвід зміни форми державного правління в Україні (2004–2010 рр.). *Держава і право*. 2012. Вип. 58. С. 117-122.

4. Яковлев А. А. Конституційні акти початку 90-х років ХХ століття в процесі формування основ державного ладу України. *Приватне право і підприємництво*. 2013. Вип. 12. С. 17-21.

5. Яковлєв А. А. Розвиток виборчої системи як складова сучасного конституційного процесу в Україні. *Юридична Україна*. 2013. № 6. С. 24-31.

6. Яковлєв А. А. Конституційний процес як засіб демократизації сучасної України. *Право України*. 2013. № 8. С. 114-122.

7. Яковлєв А. А. Принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина у сучасному конституційному процесі. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія Право*. 2013. Вип. 16. С. 58-62.

8. Яковлєв А. А. Структурна організація і діяльність парламенту: актуальні проблеми конституційного процесу в Україні. *Юридична Україна*. 2013. № 12. С. 55-61.

9. Яковлєв А. А. Правові основи модернізації системи місцевого самоврядування як фактор конституційного процесу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 81-89.

10. Яковлєв А. А. Проблеми законності і її забезпечення в процесі конституційної модернізації України. *Право і громадянське суспільство*. 2015. № 3. С. 26-36.

11. Яковлєв А. А. Конституційний процес і проблема стабільності конституційного законодавства. *Право і громадянське суспільство*. 2015. № 4. С. 33-45.

12. Яковлєв А. А. Конституційний процес в контексті європейської інтеграції України: правовий аспект. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2016. № 1 (87). С. 95-103.

13. Яковлєв А. А. Співвідношення політики і права у конституційному процесі: проблеми теорії і практики. *Економічна теорія та право*. 2016. № 1 (24). С. 224-238.

14. Яковлев А. А. Актуальні проблеми забезпечення верховенства права і конституційний процес в Україні. *Юридична Україна*. 2016. № 3-4. С. 32-38.
15. Яковлев А. А. Соціальна держава і проблеми її конституційного вдосконалення в умовах сучасного розвитку України. *Юридична Україна*. 2016. № 5-6. С. 15-22.
16. Яковлев А. А. Конституційний Суд України і його роль у конституційному процесі: досвід доби незалежності. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 2 (85). С. 47-56.
17. Яковлев А. А. Розвиток інституту глави держави: досвід і сучасність України. *Право та інновації*. 2016. № 3 (15). С. 34-40.
18. Яковлев А. А. Принцип разделения государственной власти и его обеспечение в конституционном процессе современной Украины. *Leges Si Viata*. 2016. № 11/2 (299). С. 164-168.
19. Яковлев А. А. Конституційні акти початку ХХ століття в історії конституційного процесу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 4 (87). С. 96-104.
20. Yakovliev Andrii A., Tomkina Olena O. Issues of the Modern Constitutional Process: The Moral Foundation of Public Authority (in the Aspect of Legal Guarantees of Democracy). *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2018. Vol. IX. Issue 7 (37). P. 2457-2463.
21. Яковлев А. А. Питання євроатлантичної інтеграції в сучасному конституційному процесі України. *ScienceRise: Juridical Science*. 2019. № 3 (9). С. 12-16.
22. Яковлев А. А. Поняття конституційного процесу в сучасній науці конституційного права. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 3-2. С. 23-30.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дослідження

23. Яковлєв А. А. Діалектика стабільності та динаміки змін в конституційному процесі сучасної України. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 20-річчю Національної академії правових наук України та обговоренню п'ятитомної монографії «Правова доктрина України» (м. Харків, 20–21 листопада 2013 р.). Харків: Право, 2013. С. 310-313.

24. Яковлєв А. А. Загальна характеристика конституційного процесу в Україні. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 13–14 квітня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 10-14.

25. Яковлєв А. А. Конституційний процес і конституційна процедура: співвідношення понять. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 26–27 жовтня 2018 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С. 24-27.

26. Яковлєв А. А. До проблеми визначення поняття «конституційний процес». *Сучасне правотворення: питання теорії та практики*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 31 травня–1 червня 2019 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2019. С. 50-52.

27. Яковлєв А. А. Роль правових позицій Конституційного Суду України для розвитку конституційного процесу. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права*: матеріали міжнародної

науково-практичної конференції (м. Львів, 14–15 червня 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 44-46.

28. Яковлев А. А. Деякі аспекти формування концепції соціальної держави. *Сучасні проблеми розвитку державності та напрями їх вирішення через призму правотворчої діяльності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 15–16 травня 2020 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 32-34.

29. Яковлев А.А. Принципи соціальної держави та їх значення для конституційного процесу. *Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 4–5 вересня 2020 р.). Харків: ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 48-52.

30. Яковлев А. А. Стабільність конституційного законодавства та її вплив на конституційний процес. *Цифрові трансформації України 2020: виклики та реалії*: зб. наук. пр. НДІ ПЗІР НАПрН України № 1 за матеріалами круглого столу (м. Харків, 18 вересня 2020 року) / за ред. А. В. Стріжкової. Харків: НДІ ПЗІР НАПрН України, 2020. С. 204-209.

31. Яковлев А. А. Принципи правової держави та їх забезпечення у розвитку конституційного процесу. *Стратегії підприємницької діяльності в інтересах сталого розвитку малого і середнього інноваційного підприємництва*: зб. наук. пр. НДІ ПЗІР НАПрН України № 2 за матеріалами II круглого столу (м. Харків, 16 листопада 2020 року) / за ред. А. В. Стріжкової. Харків: НДІ ПЗІР НАПрН України, 2020. С. 183-189.