

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

АГАФОНОВА Н. В.,
кандидат юридичних наук,
народний депутат України
(Верховна Рада України)

УДК 342:340.111.5

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПОЧАТКОВИХ ПРОЦЕДУР І СТАДІЙ
КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ**

У статті розглядаються актуальні питання початкових процедур і стадій конституційного реформаційного процесу. Досліджується важлива категорія конституційної реформи – мотивація та вплив на неї політичної складової. Аналізується стадія конституційної (законодавчої) ініціативи.

Ключові слова: конституційна реформа, конституційний реформаційний процес, конституційний процес, процедури і стадії.

В статье рассматриваются актуальные вопросы начальных процедур и стадий конституционного реформационного процесса. Исследуется важная категория конституционной реформы – мотивация и влияние на нее политической составляющей. Анализируется стадия конституционной (законодательной) инициативы.

Ключевые слова: конституционная реформа, конституционный реформационный процесс, конституционный процесс, процедуры и стадии.

The article deals with topical issues of early procedures and stages of constitutional reform process. Studies the important category of constitutional reform – motivation and influence on it of the political aspect. Analyzes the stage of constitutional (legislative) initiative.

Key words: constitutional reform, constitutional reform process, the constitutional process, procedures and stages.

Вступ. Складний і суперечливий перебіг конституційної реформи з часу проголошення незалежності України, що супроводжувався черговістю конституційних змін і відсутністю консенсусу в суспільстві, виявив проблему концептуальних засад конституційного будівництва Української держави.

Варто відзначити, що, попри увагу, що зростає, до проблеми конституційної реформи вчених-конституціоналістів, таких як А.Р. Крусян, О.Л. Копиленко, М.В. Оніщук, Х.В. Приходько, С.А. Савченко, А.О. Селіванов, О.В. Скрипнюк, П.Б. Стецюк, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та ін., окремі її аспекти потребують наукового вирішення.

Постановка завдання. У статті ми зосередимо нашу увагу на одному з важливих питань конституційної реформи – початкових процедурах і стадіях конституційного реформаційного процесу; розглянемо проблемні аспекти цього питання й запропонуємо шляхи їх вирішення.

Результати дослідження. Перш ніж розпочати дослідження особливостей процедур, стадій, провадженнь конституційного реформаційного процесу, варто звернути увагу на те,



що їх види залежать від обсягу реформування та форми внесення змін до Конституції. За змістом чинної Конституції України й Регламенту Верховної Ради України, таких форм можна визначити три: 1) унесення змін до Конституції України, крім розділів I, III, XIII; 2) унесення змін до Конституції України, що стосуються розділів I, III, XIII; 3) унесення змін до Конституції України, що включають як розділи I, III, XIII, так і будь-які інші розділи.

Коли ведемо мову про внесення змін до Конституції України, це може означати таке: додавання чи виключення (скасування) нових розділів, статей, норм, упорядкування – прийняття нової редакції Конституції, повне оновлення – прийняття нової Конституції, що передбачає системні зміни у взаємовідносинах держави, громадянина й суспільства, форми держави загалом, визначення нових конституційних цінностей, пріоритетів, суттєвих змін у державній правовій політиці.

Конституційна реформа передбачає варіативність моделей перетворення конституції. Для кожної моделі перетворення конституції законодавством має бути визначено систему (набір) відповідних конституційно-правових процедур і стадій, що характеризується певною специфічністю. Стадією конституційного реформаційного процесу може бути як окрема процедура, так і їх сукупність.

Перш ніж розглянути початкові процедури і стадії конституційного реформаційного процесу за змістом Конституції України та чинного законодавства України, визначимося з основними термінами.

У юридичній літературі під конституційно-правовою процедурою розуміють «різновид юридичної процедури, який спрямований на досягнення конституційно-правового результату, що виражається у формуванні конституційно-правових норм, утворенні або припиненні існування суб'єктів конституційного права, попередженні правопорушень у конституційно-правовій сфері або у виникненні, реалізації, зміні або припиненні певного конституційного правовідношення» [1, с. 8].

Грунтуючись на нормативному підході, конституційні процедури розглядають як «сукупність процесуальних норм, що визначають конкретний порядок здійснення (виконання) передбачених законом дій, прийняття відповідними суб'єктами рішень, які забезпечують реалізацію прав і обов'язків учасників конституційних правовідносин на відповідних стадіях конституційного процесу» [2, с. 270].

Як слушно наголошено в науковій літературі, «специфіка конституційно-правових процедур проявляється у тому, що всі вони покликані визначити найбільш доцільний порядок здійснення правотворчої, правозастосовної, установчої та контрольної діяльності в конституційній сфері регулювання суспільних відносин, тим самим сприяючи ефективному і справедливому досягненню результату, передбаченому відповідними матеріальними нормами конституційного права; процедурні приписи, як правило, адресуються суб'єктам владних відносин, що багато в чому визначається самою специфікою конституційного права як такого; ці процедури спрямовані на досягнення результату, що має публічний, конституційно-правовий характер» [1, с. 9].

Якщо ведемо мову про процедури, пов'язані з унесенням змін до Конституції України, то кожна окрема з них, спрямована на досягнення «свого» результату, своєї мети, та в комплексі, в системі мають забезпечити запланований результат – упровадження реформи й її подальшу реалізацію.

Конституційний реформаційний процес загалом – це правотворчий процес, але за формою він може поєднувати законотворчий і законодавчий процеси, референдумний процес, конституційно-юрисдикційний.

Як правотворчий конституційно-реформаційний процес характеризується, по суті, певним набором етапів, стадій і процедур.

У теорії права визнається, що перший етап правотворення, правотворчого процесу характеризується дією об'єктивних факторів і являє собою підготовчу, передпроектну стадію правотворчості. На цій стадії суттєвими є два моменти. Перший пов'язаний із формуванням «юридичного мотиву про необхідність унесення змін у чинну систему права, що відбува-



ється на рівні правосвідомості в результаті виявлення волі народу (колективу), об'єктивно зумовленої потребами його соціального життя». Другий (правотворча ініціатива) – обґрунтування юридичної значимості правової регламентації, тобто видання нормативно-правового акта [3, с. 477–478].

Мотивація конституційної реформи в Україні об'єктивно сформувалася з набуттям Україною незалежності в 1991 р. Але як певна стадія, як передпроектний етап не вичерпала себе донині. Мотивація як категорія конституційної реформи набуває все більшого значення. «Мотивація відображає формування об'єктивних передумов внесення не тільки змін, але й доповнень до чинної Конституції і відображає сукупність підходів до конституційних перетворень як самостійної стадії. Мотивація відноситься до об'єктивних категорій конституційної модернізації, оскільки розкриває причини суспільної необхідності у розробці Концепції змін до Основного Закону України. Мотивація підтверджує чи відхиляє наявність несприятливих тенденцій для суспільного розвитку, для зміцнення держави, що виводить на рівень суспільно-політичної потреби початок процесу конституційних змін. Мотивація, як важлива його стадія, дозволяє усвідомити суспільству причини несприятливих тенденцій, а також виникнення соціальної потреби у їх подоланні. Отже, не можливо обійтися без мотивації, яка має невичерпний ресурс і здатна показати залежність негативних соціальних тенденцій від досконалості впливу Конституції на найбільш суттєві суспільні відносини» [4].

Розглядаючи проблему мотивації конституційної реформи, А.О. Селіванов зазначає, що «існуючий ризик зайнятися створенням «нового права» в нормах конституції позбавлено самої основи, оскільки чинна Конституція відображає в основному реальні суспільні відносини і політична складова має знаходитися осторонь» [4].

Водночас саме політична складова формує мотивацію конституційної реформи. Маючи на меті заволодіння владою (під час виборів) кожна політична сила пропонує і прагне реалізувати свій проект розвитку суспільства й держави (утвердження своєї влади). В умовах перехідного типу держави, незрілої демократії та несформованої еліти завжди існує небезпека як обґрунтування, так і започаткування конституційної реформи виходячи з позицій вузької політичної доцільності провладних політичних сил. Прагнучи розвивати правову державу, влада має шукати мотивацію конституційної реформи виключно в потребах суспільства, його розвитку й зміцнення держави, що передбачає обов'язкове залучення різноманітних суспільних і громадських інститутів до реформаційних процедур. Це єдиний шлях до забезпечення своєї легітимності й легітимності запроваджуваних конституційних новацій.

Формування юридичного мотиву про необхідність здійснення конституційної реформи як стадія законотворчості має соціальний зріз і потужний політичний інструментарій, а тому потребує зваженого наукового підходу і стійкого громадянського (політичного) консенсусу.

Щодо нормативного змісту, то він не є чітко визначеним. Опосередковано юридичний мотив відображається в програмних документах вищих органів держави (представницького характеру) – Президента України та Верховної Ради України.

Про потребу здійснення конституційної реформи заявляли у своїх виборчих документах усі ключові політичні партії і їх лідери. Конституційна реформа визначена серед численних інших реформ у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України від 15.01.2015 № 5/2015 [5]. Конституційна реформа є одним із пунктів плану, визначеного в Коаліційній угоді парламенту восьмого скликання [6], Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 04.04.2016 № 1099-VIII [7], і Плані законодавчого забезпечення реформ, схваленому Постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 № 509-VIII [8]. Отже, конституційна реформа з політичної площини стартує як юридичний мотив (державна воля).

Наступна передпроектна стадія конституційного реформаційного процесу – стадія конституційної (законодавчої) ініціативи.

Згідно зі змістом розділу XIII Конституції України, стадія конституційної (законодавчої) ініціативи видається чіткою і зрозумілою. Суб'єктами конституційної законодавчої



ініціативи є Президент України й відповідна кількість народних депутатів України: якщо мова йде про внесення змін до Конституції України, крім розділів I, III, XIII, – це не менш як третина народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, тобто не менш як 150 народних депутатів, а якщо мова йде про внесення змін до розділів Конституції, включаючи I, III, XIII, то кількість народних обранців має бути не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України, тобто не менш як 300 народних депутатів.

Формою конституційної законодавчої ініціативи, за змістом розділу XIII Конституції України, може бути законопроект про внесення змін до Конституції України. Адресатом такої ініціативи є Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні (ст. 75 Конституції України).

Але правове регулювання стадії підготовки законопроекту в українській історії конституціоналізму досі мало ситуативний характер і було досить лаконічним.

Так, згідно з положенням про Національну конституційну раду (2007) [9], на цей орган було покладено завдання підготовки концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та проекту нової редакції Конституції України. Процедури підготовки концепції і проекту нової редакції Конституції України хоча й не були виписані в зазначеному Положенні, але видаються визначеними під час аналізу основних завдань цього органу. Першим етапом було формування конституційної ради, затвердження її персонального складу.

Основною організаційною формою Національної ради були визначні засідання. Рішення Національної ради приймалися шляхом голосування. Рішення вважалося прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість присутніх на засіданні членів Національної ради. Голос голови Національної ради був вирішальним. Рішення Національної ради оформлювалося протоколом, який підписував секретар Національної ради. Рішення Національної ради в разі потреби могли бути запроваджені актами Президента України.

Робота самої Національної ради мала відбуватися за такими основними процедурами: 1) підготовка пропозицій щодо концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та основних положень проекту нової редакції Конституції України; 2) забезпечення громадського обговорення пропозицій щодо концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та основних положень проекту нової редакції Конституції України за участю відомих громадських діячів, провідних фахівців у галузі конституційного права, у сфері суспільно-політичних наук, представників правозахисних громадських організацій та інших об'єднань громадян; 3) узагальнення внесених під час громадського обговорення пропозицій і підготовка з їх урахуванням проекту нової редакції Конституції України; 4) здійснення заходів щодо проведення експертизи проекту нової редакції Конституції України Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія), відповідними органами міжнародних організацій; 5) забезпечення ознайомлення широких кіл громадськості з проектом нової редакції Конституції України шляхом його опублікування в засобах масової інформації, роз'яснення положень проекту.

Аналогічно були визначені етапи розробки законопроекту про внесення змін до Конституції України згідно з Положенням про конституційну асамблею (2012) [10] і більш лаконічно в Положенні про конституційну комісію (2015) [11].

Ми не будемо вести мову про результативність роботи будь-якого із цих органів, підкреслимо лише позитивне значення самої ідеї спеціального організаційного і процедурного забезпечення стадії конституційного нормопроєктування, що сприяє посиленню гарантій публічності такого процесу, його відкритості й легітимності.

Найбільш повно стадія конституційного нормопроєктування може бути реалізована за умови здійснення законотворчих робіт загальнонаціональним представницьким органом – конституантою, що вимагає відповідного законодавчого забезпечення.

У науковій юридичній літературі питання необхідності унормування конституційно-правового статусу установчої влади порушувалося багатьма вченими [12; 13; 14]. Ми під-



тримуємо пропозицію вчених щодо необхідності прийняття спеціальних законів із питань установчої влади, в тому числі на рівні конституційного та органічного закону, стосовно формування й унормування правового статусу установчих зборів в Україні.

За змістом процедури розгляду Верховною Радою України законопроектів про внесення змін до Конституції України, яка визначена загалом у главі 26 Регламенту Верховної Ради України, окрім власне законопроекту про внесення змін до Конституції України, передбачається право народних депутатів України подавати також пропозиції й поправки до законопроекту, а також пропозиції щодо порядку та результатів їх розгляду (подаються в загальному порядку), як це впливає зі ст. 142 Регламенту Верховної Ради України.

Загалом подання законопроекту про внесення змін до Конституції України, пропозицій і поправок до них можна вважати окремою процедурою законодавчої ініціативи. За змістом ст. 143 Регламенту Верховної Ради України, суб'єкт права подання (ініціатор подання) до Верховної Ради законопроектів про внесення змін до Конституції України (пропозицій і поправок) подає їх до Верховної Ради України з письмовим поданням за своїм підписом (підписами), при цьому підпис народного депутата не відкликається. Регламент зобов'язує ініціаторів розділяти законопроекти про внесення змін до Конституції України залежно від обсягу, тобто якщо передбачається внесення змін до розділів I, III, XIII та інших розділів Конституції України, мають подаватись два окремі законопроекти (пов'язані законопроекти). При цьому подання до Верховної Ради законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України супроводжується одночасним поданням і законопроекту, яким передбачається виділення коштів із Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України.

Законом допускається подання до Верховної Ради України альтернативних законопроектів щодо внесення змін до Конституції України, але лише протягом 14 днів після надання депутатам законопроекту про внесення змін до Конституції України (п. 9 ст. 143 Регламенту Верховної Ради України).

Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути відкликаний за письмовим зверненням ініціатора його подання до включення до порядку денного сесії або до направлення звернення до Конституційного Суду України за згодою Верховної Ради України чи знятий із розгляду (ст. 144 Регламенту Верховної Ради України).

Після реєстрації законопроекту в апараті Верховної Ради України розпочинається процедура підготовки до розгляду питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховної Ради України та про порядок продовження роботи над ним, визначена ст. 145 Регламенту Верховної Ради України.

Наступна процедура – розгляд Верховною Радою України питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховної Ради України та про порядок продовження роботи над ним.

На пленарному засіданні, приймаючи рішення про включення законопроекту (одного з альтернативних), обох пов'язаних законопроектів до порядку денного сесії, Верховна Рада України вирішує, зокрема, питання про таке: 1) підготовку питання щодо прийняття постанови про звернення до Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України; 2) опублікування законопроекту для всенародного обговорення в строк до прийняття постанови про звернення до Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України; 3) направлення законопроекту на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення наукового пошуку чи дослідження в строк до прийняття постанови про звернення до Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України; 4) відкладення прийняття постанови про звернення до Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України до настання певних обставин чи здійснення певних дій.

Згідно з п. 8 ст. 146 Регламенту Верховної Ради України, якщо рішення про опублікування законопроекту для всенародного обговорення не прийнято, законопроект підлягає опублікуванню в офіційних друкованих виданнях для відома громадян і може бути опублі-



кований в інших друкованих виданнях. При цьому повинні бути вказані всі розробники законопроекту (чи його структурних частин), а також ініціатор його подання до Верховної Ради.

Відповідно до п. 9 ст. 146 Регламенту Верховної Ради України, у разі включення законопроекту до порядку денного сесії Верховна Рада України може прийняти рішення про створення тимчасової спеціальної комісії як головної для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України.

Висновки. Ураховуючи суперечливу практику внесення змін до Конституції України й недосконалість правового регулювання відповідних конституційних процедур, можемо констатувати, що очевидно є потреба в більш чіткому регулюванні конституційного реформаційного процесу в Україні. Наразі ж наголосимо на доцільності закріпити в нормах Регламенту Верховної Ради України обов'язковість створення тимчасової спеціальної комісії, якщо відповідний законопроект передбачає внесення змін до різних розділів Конституції України. Така вимога може бути альтернативою запропонованого нами в попередніх дослідженнях створення спеціального парламентського комітету. Опрацювання законопроекту в одній спеціальній комісії з правами головного комітету сприятиме більш системному його опрацюванню, оскільки будь-які «точкові» реформи Конституції України не повинні порушувати системність її норм.

Список використаних джерел:

1. Євсєєв О.П. Процедури в конституційному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О.П. Євсєєв. – Х., 2008. – 18 с.
2. Теліпко В.Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право : [навчальний посібник] / В.Е.Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 568 с.
3. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – 840.
4. Селіванов А. Мотивація сучасної конституційної модернізації в Україні / А. Селіванов // Голос України. – 2012. – № 111. – С. 4.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
6. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України восьмого скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
7. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 № 1099-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 18. – Ст. 208.
8. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 № 509-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 31. – Ст. 297.
9. Про Національну Конституційну раду : Указ Президента України від 27.12.2007 № 1294/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1294/2007>.
10. Про Конституційну Асамблею : Указ Президента України від 17.05.2012 № 328/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/328/2015>.
11. Про Конституційну Комісію : Указ Президента України від 03.03.2015 № 119/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>.
12. Ющик О.І. Конституційно-правові проблеми установчої влади в Україні / О.І. Ющик // Віче. – 2009. – № 24. – С. 2–4.
13. Максакова Р.М. Конституційно-правові проблеми установчої влади в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Р.М. Максакова. – К., 2013. – 36 с.
14. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: теорія і практика реалізації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / М.В. Савчин. – К., 2013. – 42 с.

