

С. Сон,

старший викладач кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ТЕНДЕНЦІЇ УНОРМУВАННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ПРОВЕДЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

В Україні досі триває конституційна реформа, що потребує належного наукового обґрунтування. Однією з її актуальних практичних проблем є цілепокладання, що залежить від суб'єктивної складової частини цього процесу. Варто підтримати В. Буткевича в тому, що «кожний, хто приймає рішення взяти участь у підготовці проекту конституції держави, має передусім відповісти на низку запитань: від дуже простих і на перший погляд очевидних, до таких, вирішення яких від нього не залежатиме; від того, як він розуміє природу і суть конституції, до того, як уникнути сумнівів щодо легітимності процесу підготовки проекту конституції; обов'язкових і необов'язкових етапів і форм його узгодження; необхідних засобів і масштабів його обговорення; об'єктивної оцінки прогнозів юридичного, політичного, соціально-економічного розвитку; не слід забувати і про ідеологічний та інші аспекти її впливу, як і про не менш важливі для конституції питання затвердження, опублікування і набуття чинності, передбачення на майбутнє механізму можливого внесення змін тощо» [1, с. 85]. Але постає закономірне питання: хто входить до суб'єктного складу конституційної реформи?

Мета статті – дослідження тенденцій визначення й унормування суб'єктного складу проведення конституційної реформи в Україні.

Відповідно до Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президен-

том України або не менш як третиною (за р. р. I, III, XIII двома третинами) народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України [4]. З наведеної норми можна зробити висновок про те, що Основний закон держави не визначає коло осіб, які здійснюють розробку конституційних поправок та не встановлює будь-яких обмежень у цій сфері.

Натомість в Україні широко використовується практика створення спеціалізованих допоміжних органів із питань конституційної реформи, зазвичай при Президентові України. Можна згадати функціонування Національної конституційної ради 2007 р., Конституційної Асамблеї 2012 р. та Конституційної комісії 2015 р. Проаналізувавши укази Президентів України [5; 8; 9], якими формувався їх персональний склад, можна констатувати поєднання професійного та політичного критеріїв щодо призначення членів цих органів. Зокрема, наявне представництво экс-президентів, різних політичних партій в особі їхніх лідерів чи окремих народних депутатів України, громадських організацій; суддів та юристів, які належать до категорії державних службовців; провідних науковців у сфері різних галузей права.

Проте на сучасному етапі конституційної реформи варто погодитися із Х. Приходько в тому, що особливу увагу потрібно приділяти «застосуванню дорадчих форм публічного обговорення (дорадча демократія), у зв'язку із чим знову ж підіймається питання подальшої інституціоналізації та пер-



спективності застосування форм партисипативної демократії – публічних правових технологій ініціювання, громадського обговорення та/або затвердження поправок до текстуального змісту конституції за участю громадян та їх об'єднань» [7, с. 83].

Громадські діячі зараз беруть активну участь у конституційному процесі та наголошують на тому, що «шлях змін через Конституцію вимагає комплексного підходу:

- розробки якісного проекту Конституції, що вирішує основні інституційні проблеми, спираючись на особливості фактичної поведінки людей;

- залучення широкої громадськості до розробки та обговорення проекту;

- створення жорсткого тиску на еліти щодо підтримки проекту та підготовку заходів, які виходять за межі законодавчо визначених процедур, на випадок супротиву системи в стилі Януковича;

- у цьому процесі мають проявитися нові лідери, спроможні будувати систему за новими правилами, і нові громадські структури, спроможні супроводжувати процес трансформації» [3].

24 вересня 2015 р. була створена коаліція громадянського суспільства «Народна Конституція», яку започаткували ГО «Конституційний Конвент», громадський рух «Україна – це Я», та ГО «Global Ukrainians». До коаліції долучилися «Міжнародний центр перспективних досліджень» та індивідуальні члени – Ігор Коліушко (політик і експерт публічного права), Віктор Шишкін (політик і экс-суддя Конституційного Суду України). Коаліція декларує спільну мету – розроблення законопроекту, який запустить механізм незалежного створення та роботи спеціального народного органу «Конституційних зборів України», покликаного оформити та винести на референдум проект нової «Народної Конституції України» [2].

Зазначену громадську ініціативу підтримали народні депутати України, які зареєстрували у Верховній Раді

України проект закону «Про процедуру підготовки проекту нової Конституції України» (далі – Проект), яким передбачаються такі етапи підготовки проекту нової Конституції України:

- 1) ініціювання процесу підготовки проекту нової Конституції України;

- 2) скликання та діяльність Конституційних Зборів України (далі – Конституційні Збори);

- 3) винесення проекту нової Конституції України на всеукраїнський референдум [10].

Процес підготовки проекту нової Конституції України може розпочатися за народною ініціативою про проведення всеукраїнського референдуму щодо ухвалення нової Конституції України. Відповідно до ч. 1 ст. 3 Проекту, «вимога про проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття нової Конституції України за народною ініціативою (народна вимога) – це звернення (петиція) громадян України, яке підписали не менш як три мільйони громадян України, які мають право голосу, за умови, що їхні підписи щодо призначення всеукраїнського референдуму зібрані не менше ніж у двох третинах адміністративно-територіальних одиниць України, передбачених ч. 2 ст. 133 Конституції України, і не менше ніж по сто тисяч підписів у кожній із таких адміністративно-територіальних одиниць» [10].

У ч. 2 ст. 133 Конституції України, крім областей, згадуються інші адміністративно-територіальні одиниці, зокрема Автономна Республіка Крим, міста Київ і Севастополь. Однак, у ч. 2 ст. 72 Конституції України передбачено, що всеукраїнський референдум за народної ініціативи призначається, якщо підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у 2/3 областей і не менш як по 100 тисяч у кожній. Зважаючи на зазначене, припис ч. 1 ст. 3 Проекту не відповідає ст. 72 Конституції України в частині вимог щодо ініціювання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.



Стосовно інституційної складової частини варто зазначити, що в цьому законопроекті «Конституційні Збори є органом установчої влади, через який Український народ реалізує своє право визначати і змінювати конституційний лад. До повноважень Конституційних Зборів належить:

1) розробка проекту нової Конституції України у разі реєстрації Центральною виборчою комісією народної вимоги щодо проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України;

2) ухвалення рішення про схвалення проекту нової Конституції України та винесення його на всеукраїнський референдум;

3) ухвалення рішення про підтвердження незмінності Конституції України.

Склад Конституційних Зборів – триста народних представників до Конституційних Зборів (далі – народні представники), які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Народний представник – особа, обрана в порядку, передбаченому цим Законом, до Конституційних Зборів та уповноважена від імені Українського народу реалізувати право встановлювати та змінювати конституційний лад в Україні. Народним представником не може бути обрано Президента України, народного депутата України, члена Кабінету Міністрів України, державного службовця, що займає посаду категорії А, суддю Конституційного Суду України, суддю судів загальної юрисдикції, прокурора чи особу, яка займала будь-яку із цих посад у попередні 5 років, а також осіб, зазначених у ч. ч. 1, 2, 4, 8 ст. 3 Закону України «Про очищення влади» [10].

Водночас ч. 3 ст. 5 Конституції України встановлює, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Отже, наділення народних представників можливістю реалізувати право

встановлювати та змінювати конституційний лад в Україні суперечить ч. 3 ст. 5 Конституції України. Крім того, видається необґрунтованим усунення перелічених вище осіб від участі в роботі над змінами до Основного закону держави за критерієм зайняття певної посади протягом певного строку, оскільки їхній професіоналізм і досвід можуть бути дуже корисними для уникнення помилок, наявних у чинному державно-правовому механізмі.

Крім того, за ч. 4 ст. 49 Проекту «повноваження народного представника та його конституційні права і свободи не можуть бути обмежені в умовах воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях». Наведений припис по суті не узгоджується з Конституцією України, згідно з якою зміни до Конституції України не можуть бути внесені в умовах воєнного чи надзвичайного стану (ч. 2 ст. 157 Конституції України).

Проектом передбачається формування Конституційних Зборів шляхом виборів народних представників, які є вільними та відбуваються на основі гарантованого Конституцією України, законами України загального, рівного і прямого виборчого права таємним й особистим голосуванням виборців. Основні засади проведення виборів народних представників визначаються ним же. Зокрема, встановлюється, що народні представники обираються за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в 75 територіальних чотирьохмандатних виборчих округах із приблизно рівною кількістю виборців. Право висунання кандидатів у народні представники реалізується лише шляхом самовисунання. Разом із документами, необхідними для реєстрації, кандидат у народні представники подає Центральній виборчій комісії не менш як одну тисячу підписів виборців, зібраних на його підтримку. Підпис на підтримку кандидата в народні представники враховується лише в разі, якщо виборець, який поставив підпис, мешкає на території відповідного округу [10].

Проте не можна підтримати запропонований у Проекті підхід до правового врегулювання виборчого процесу до Конституційних Зборів, оскільки закони України мають однакову чинність, тому встановлення пріоритету приписів одного закону над іншим шляхом «урахуванням основних засад виборів, встановлених цим Законом», є некоректним; виборча процедура, яка буде використовуватись для формування Конституційних Зборів, має принципове значення, тому має бути врегульована завчасно, а не після ініціювання процедури всеукраїнського референдуму щодо ухвалення нової Конституції.

Варто відзначити досить детальну регламентацію роботи Конституційних Зборів, яка включає перше засідання не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після реєстрації Центральною виборчою комісією не менше трьох четвертих від загального складу народних представників, складення присяги, структурування на робочі комісії й ухвалення рішень після обговорення питань шляхом особистого поіменного голосування на пленарних засіданнях, які проводяться відкрито і є повноважними, якщо на них присутні не менше трьох четвертих від їх загального складу.

Згідно зі ст. 41 та іншими статтями Проекту, розроблення проекту нової Конституції України передбачає підготовку документа для проведення громадських обговорень щодо основних положень проекту Конституції України та підготовку концепції проекту нової Конституції України. Обидва документи виносяться на громадське обговорення. Водночас із положень проекту складно зробити висновок про змістовні відмінності між «Документом щодо основних положень проекту Конституції» та «Концепцією нової Конституції». Проект нової Конституції України розробляється в робочих комісіях на підставі концепції нової Конституції, а перед схваленням Конституційними Зборами він виносяться на громадське

обговорення, результати якого розглядаються та враховуються Конституційними Зборами.

Проект дублює розгляд нової редакції Конституції України з порядком ухвалення закону за процедурою трьох читань, а також встановлює, що «Конституційні Збори на своїх пленарних засіданнях ухвалюють рішення про схвалення проекту нової Конституції України та винесення його на всеукраїнський референдум не менш як двома третинами від загального складу Конституційних Зборів України двома послідовними голосуваннями, які не можуть відбуватися протягом одного дня. Рішення про схвалення проекту нової Конституції України та винесення його на всеукраїнський референдум підписує Голова Конституційних Зборів та невідкладно направляє його Президентові України» [10].

Суспільна позиція буде сприяти формуванню належної конституційної правосвідомості й активним конституційним правовідносинам, що приведе до високої ефективності оновлених конституційних норм, тому широке громадське обговорення пропонування конституційних змін має бути обов'язковим етапом конституційної реформи. Але формулювати самі зміни мають фахівці-юристи, передусім науковці та спеціалісти-практики.

Корисна в цьому плані практика концептуалізації діяльності Конституційної Асамблеї. Так, планувалось її створення «у складі 100 осіб із числа громадян України, які мають відповідну фахову підготовку та досвід роботи у сфері державотворення і правотворення, мають авторитет у суспільстві та, як правило, не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і включаються до складу Конституційної Асамблеї за згодою. Члени Конституційної Асамблеї працюють на громадських засадах. Ураховуючи мету створення і завдання Конституційної Асамблеї, доцільно, щоб не менше

половини від її складу становили вчені-конституціоналісти та інші фахівці в галузі права» [6].

Водночас уявляється недоцільним визначення граничної чисельності членів органу, що буде розробляти положення оновленої Конституції України. Варто окреслити критерії, серед яких має бути вища освіта, та механізм формування цього спеціалізованого органу. Останнє знову повертає нас до питання визначення суб'єктів проведення конституційної реформи.

У підсумку, з урахуванням нормотворчих тенденцій, вбачається можливим запропонувати таку класифікацію суб'єктів, що беруть участь у здійсненні конституційної реформи залежно від стадій її проведення:

1) ініціювання – Президент України, народні депутати України, громадяни України (у порядку звернення громадян);

2) формування Концепції конституційної реформи – Верховна Рада України як орган народного представництва, що може ухвалити нормативно-правову основу для здійснення конституційної реформи;

3) розроблення Проекту конституційної реформи – спеціальний, колегіальний, професійний, незалежний орган – конституюнта;

4) обговорення Проекту конституційної реформи – громадяни України, політичні партії, громадські організації, органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи, Венеціанська комісія. Неодмінною умовою ухвалення тих чи інших змін до Конституції України, як і до будь-яких законів, повинно бути здійснення наукової, юридичної чи іншої експертизи, проведення наукового дослідження.

5) ухвалення змін до Конституції України – Верховна Рада України й український народ у порядку, встановленому Основним законом;

6) реалізація оновлених конституційних положень – усі суб'єкти конституційного права.

Ключові слова: Конституція України, конституційна реформа, Конституційні збори, суб'єкти конституційного права.

У статті досліджуються тенденції визначення й унормування суб'єктного складу проведення конституційної реформи в Україні. Виокремлюються роль інститутів громадянського суспільства та доцільність створення Конституційних Зборів як органу установчої влади українського народу.

В статье исследуются тенденции определения и нормирования субъектного состава проведения конституционной реформы в Украине. Выделяются роль институтов гражданского общества и целесообразность создания Конституционного Собрания как органа учредительной власти украинского народа.

The article investigates the tendencies of determining and standardizing the constituent entity of carrying out the constitutional reform in Ukraine. The role of institutes of civil society and the expediency of creating a Constitutional Assembly as the organ of the constituent authority of the Ukrainian people are highlighted.

Література

1. Буткевич В. Конституція України: проблеми вироблення нового проекту. *Право України*. 2014. № 7. С. 85–110.

2. Жмеренецький О. Конституційний процес як спосіб політичного реваншу. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/12/31/7094119/>.

3. Жмеренецький О. Межі реформ та конституційна революція. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/11/16/7088610/>.

4. Конституція України, ухвалена на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 73.

5. Питання Конституційної Комісії : Указ Президента України від 31 березня 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/190/2015>.



6. Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 31/2012. Офіційний вісник України. 2012. № 9. Ст. 316.
7. Приходько Х. Зміни національної конституції: актуальні питання концептуального та технологічного правового забезпечення. Публічне право. 2015. № 3. С. 81–88. С. 83.
8. Про Конституційну Асамблею : Указ Президента України від 17 травня 2012 р. № 328/2012. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/328/2012>
9. Про склад Національної конституційної ради : Указ Президента України від 18 лютого 2008 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/139/2008>.
10. Про процедуру підготовки проекту нової Конституції України : проєкт закону № 3781 від 18 січня 2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57684.

