

УДК 342.4

Перерва Ю. М., к.ю.н., доцент, доцент кафедри загальноправових дисциплін факультету права та масових комунікацій ХНУВС

Внесення змін до Конституції України: особливості процедури

В даній статті розглядаються актуальні питання які стоять на сьогодні, а Конституційна реформа. Також зроблені актуальні висновки та пропозиції, щодо внесення змін до Конституції України.

Ключові слова: процедура внесення змін до конституції, стадії процедури внесення змін, спеціальні процедури, суб'єкт права подання, законопроект, парламент.

В данной статье рассматриваются актуальные вопросы, которые стоят сегодня в нашем государстве, а именно Конституционная реформа. Также сделаны актуальные выводы и предложения, относительно внесения изменений в Конституцию Украины.

Ключевые слова: процедура внесения изменений в Конституцию, стадии процедуры внесения изменений, специальные процедуры, субъект права представления, законопроект, парламент.

This article deals with current issues facing today in our country, such as constitutional reform. Also made relevant conclusions and proposals for amendments to the Constitution of Ukraine.

Keywords: the procedure for amending the Constitution, under the procedure changes, special procedures, entity representation, bill parliament.

Актуальність теми. Розгляд Верховною Радою України питань за спеціальними процедурами це особлива сфера діяльності парламенту, що здійснюється у незвичному (нетрадиційному) порядку. Метою цього дослідження є розгляд лише спеціальних ускладнених процедур, що стосуються особливостей законодавчого процесу під час розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України. Слід відзначити, що необхідність коригування Конституції України виріла вже давно і підтверджується потребою істотного удосконалення існуючої системи організації державної влади і місцевого самоврядування. Проте, при реформуванні чинної Конституції України перш за все необхідно звернути увагу на те, яким повинен бути сам процес реформування Конституції України. Таким чином, існує проблема не лише визначення змісту вказаних змін, а й процедури внесення змін до чинної Конституції.

Наукова новизна цієї статті полягає в тому, що в ній на нових методологічних засадах у вітчизняній юридичній науці здійснено комплексний аналіз процедурного аспекту внесення змін до Конституції України, виокремлено особливості цього процесу.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи це питання, слід пам'ятати, що Конституція України є Основним Законом держави та суспільства, що закріплює найважливіші з точки зору держави відносини, відображає основні ціннісні орієнтири нашого суспільства. Для забезпечення стабільності таких відносин держава надає своєму Основному Закону найвищу юридичну силу, яка знаходить своє вираження й в особливому, ускладненому, порівняно з поточним законодавством, порядку змін.

Крім чинної Конституції процедуру внесення змін до тексту Конституції встановлює Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [1], Закон України «Про статус народного депутата України» [2], Закон України «Про всеукраїнський референдум» [3].

Повноваження щодо внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції належать Верховній Раді України. Отже, парламент України є єдиним органом, якому доручено вдосконулювати Основний Закон. Зауважимо, що мова йде виключно про зміни до Конституції тобто про створення нової редакції існуючого Основного Закону, що спирається на текст чинної Конституції – структурно, на понятійному рівні. Головне призначення у наділенні парламенту України можливістю внесення змін до Конституції є забезпечення стабільності конституційного устрою, що у поєднанні з динамікою розвитку конституційного процесу дозволяє вчасно реагувати на конституційному рівні на об'єктивні потреби розвитку суспільства і держави.

Втім, Конституція не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Встановлено також певні часові і кількісні обмеження процедури прийняття змін – не дозволяється змінювати Конституцію в умовах воєнного або надзвичайного стану. Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання.

Нагадаємо, що Конституція може бути змінена лише в особливому закріплениму нею порядку, який відрізняється від процедури внесення змін до поточного законодавства. Так, положення Основного Закону щодо процедури внесення змін розподіляються на дві групи. Першу групу складають норми, що регламентують внесення змін до трьох розділів: «Основні засади» (розділ I), «Вибори. Референдум» (розділ III), «Внесення змін до Конституції України» (розділ XIII). До другої групи належать норми, що встановлюють процедуру внесення змін до інших розділів Конституції.

Ідеологія ускладнення процедури внесення змін до розділів першої групи передбачає залучення розширеного кола учасників процесу, мова йде про народ. Крім того, кількісні та якісні показники різних стадій внесення змін до розділів цих двох груп значно відрізняються. Застосування диференційованого підходу до зміни конституційного тексту обумовлене фундаментальним значенням розділів першої групи для конституційного ладу держави.

Процедури внесення змін до жорстких конституцій в різних країнах неоднакові, але можна виділити основні стадії цієї процедури, які існують у всіх країнах: 1) ініціювання законопроекту про внесення змін; 2) розгляд законопроекту; 3) прийняття закону про внесення змін; 4) затвердження цих змін.

Розгляд процедури внесення змін до Конституції України пропонується розпочати з аналізу суб'єктів права подання до Верховної Ради України законопроектів про внесення змін. Таке право надається Президентові України або не менш як третині народних депутатів (тобто 150) від конституційного складу Верховної Ради України. Насамперед, слід звернути увагу, на максимально обмежене коло суб'єктів, які можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до Конституції України. Обмеження кола суб'єктів законодавчої ініціативи з цього питання є суттєвою конституційною гарантією стабільності Конституції. Ще більші вимоги до суб'єктів права подання встановлюються щодо законопроектів про внесення змін до розділів Конституції, які є її фундаментальною основою. Так, згідно зі ст. 156 Конституції законопроект про внесення змін до розділів I, III і XIII подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від її конституційного складу (тобто 300 народних депутатів).

У переважній більшості держав право ініціативи щодо внесення змін до Основного

Закону належить парламенту. Так, Конституція Греції надає право ініціювати перегляду Основного Закону держави виключно органу законодавчої влади [4]. У деяких країнах допускається, що парламент поділяє це право з виконавчою владою. Конституція Іспанії надає це право уряду і обом палатам парламенту [5]. В Казахстані єдиним ініціатором перегляду Конституції є Президент [6, с. 96]. Крім того, воно може охоплювати суб'єктів федерації (Російська Федерація), виборців (Австрія, Швейцарія необхідно зібрати 100 тисяч підписів, в Італії 500 тисяч), конституційний суд (Еквадор, Гватемала), верховний суд (Панама) [7, с. 53].

Зауважимо, що у Регламенті застосовується термін «суб'єкти права подання до Верховної Ради законопроектів про внесення змін до Конституції України». На нашу думку, це зроблено для того, щоб не плутати їх із суб'єктами, які мають «право законодавчої ініціативи». До кола яких, крім Президента України, відносяться Кабінет Міністрів України, а реалізація цього права народним депутатом, на відміну від колективного ініціювання, може бути здійснена одноосібно.

Ми поділяємо точку зору тих державознавців, які вважають попереднє опрацювання законопроектів у парламентських комітетах одним з етапів стадії ініціювання. Ця позиція ґрунтуються на тому, що законодавчу ініціативу як офіційне звернення уповноваженого суб'єкта до парламенту з пропозицією розглянути законопроект чи законодавчу пропозицію не можна розглядати як одномоментний акт, що завершується реєстрацією цієї ініціативи в парламентському апараті. Інакше викривається сутність процедури ініціювання, розривається логічний зв'язок між стадіями, спотворюється справжній зміст відповідних правовідносин. Насправді, стадія ініціювання охоплює „долю” законопроекту від моменту офіційного звернення суб'єкта до Верховної Ради України (тобто від легалізації ініціативи) до внесення відповідного питання в порядок денний сесії парламенту.

Із цієї точки зору, етап попереднього опрацювання законопроектів у комітетах Верховної Ради охоплює шлях законопроекту від його отримання відповідними парламентськими комітетами до його включення в порядок денний сесії Верховної Ради.

Найбільш відповідальною стадією законодавчого процесу є розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції у Верховній Раді України. Вона передбачає вивчення та детальний аналіз законопроекту безпосередньо законодавчим органом, виявлення його позиції відносно майбутніх змін, що приймаються.

Стадія розгляду законопроекту характеризується демократизмом, глибоким і всебічним обговоренням, професіоналізмом, широким залученням громадськості. Її метою є вивчення та аналіз законопроекту, а завданнями – доопрацювання та підготовка законопроекту. Розгляд законопроектів Верховною Радою України складається з таких етапів: обговорення законопроекту на засіданні законодавчого органу; прийняття рішень щодо законопроекту, не пов'язаних з його прийняттям; доопрацювання та підготовка у комітетах.

Прийняття законопроекту про внесення змін здійснюється тільки після обговорення, при цьому порушення правила має наслідком недійсність ухвалених рішень. Тому з-поміж комплексу питань організації та проведення розгляду законопроекту в парламенті чи не найсуттєвіше значення мають ті, що пов'язані з дебатами. Крім того, як свідчить аналіз існуючої практики, труднощі в їх вирішенні пояснюються тим, що дебати привертують до себе найбільшу увагу публіки, а тому вимагають від керівництва парламенту подвоєння зусиль щодо недопущення інцидентів і порушень встановленого Регламенту.

Водночас дебати служать важливим засобом формування змісту законопроекту про внесення змін, який являє собою компромісне рішення, що примирює різні точки зору. В силу цього вирішення проблеми правильної організації дебатів безпосередньо впливає на ефективність роботи парламенту, в цілому – на його імідж [8, с. 332].

За результатами обговорення питання Верховна Рада України може прийняти рішення про: включення законопроекту до порядку денного своєї сесії; включення законопроекту до порядку денного своєї сесії та одночасне звернення до Конституційного суду про надання ним висновку щодо відповідності законопроекту вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України; відкладення прийняття рішення щодо включення законопроекту, обох пов'язаних законопроектів до порядку денного сесії.

Крім того, парламент має можливість прийняти рішення про опублікування законопроекту для всенародного обговорення, про направлення законопроекту на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення наукового пошуку чи дослідження. Необхідно наголосити, що зазначені заходи обмежені у часі і є можливими лише до прийняття Верховною Радою постанови про звернення до Конституційного Суду України. Таке обмеження встановлене для того, щоб була можливість опрацювати отримані результати та врахувати їх при роботі над законопроектом. Як наслідок, направити опрацюваний законопроект для надання висновку до Конституційного Суду.

Сьогодні важко уявити, що законопроект про внесення змін до Конституції може бути створено без участі професіоналів, перше за все юристів. Залучення наукових установ, навчальних закладів та спеціалістів для здійснення експертизи законопроекту міцно посіло своє місце у практиці законодавчого процесу. Звернемо увагу те, що для проведення наукового пошуку та експертизи законопроекту можуть залучатися як власні ресурси парламенту, так і зовнішні. Залучення широкого кола осіб є найголовнішою передумовою наукового забезпечення законодавчого процесу.

Експертиза законопроекту давно стала реальною практикою сучасного законодавчого процесу і її значення постійно зростає внаслідок інтенсивного розвитку українського законодавства. Особливістю експертизи, що проводиться під час попереднього опрацювання законопроекту про внесення змін до Конституції в комітеті, має бути оцінка первинної ідеї запропонованих змін, їх доцільність, узгодженість з іншими нормами Основного Закону. Відсутність грамотної експертної оцінки на самому першому етапі – формулювання мети та концепції, базових положень майбутніх змін – може привести до вад у плануванні законопроектної роботи, а пізніше вплине і на якість змісту норм, що змінились.

Стадія розгляду законопроекту про внесення змін пов'язана зі стадією прийняття, на якій відбувається ухвалення закону Верховною Радою за результатами розгляду, і для якої характерна колегіальність, обов'язкова особиста участь народних депутатів у голосуванні. Ці дві стадії доповнюють одна одну. Метою стадії прийняття є схвалення закону. [9, с. 33]

Характерним для стадії прийняття є те, що саме на ній законопроект стає законом, проте це правило діє щодо законопроектів про внесення змін до Основного Закону, лише частково. Так, якщо мова йде про внесення змін до Конституції України, крім розділу I, III, XIII, то це твердження є цілком справедливим. Однак, що стосується законопроекту про внесення змін до розділу I, III і XIII, то він стає законом після його затвердження всеукраїнським референдумом.

Після прийняття закону (законопроекту) про внесення змін Верховною Радою

України настає наступна стадія законодавчого процесу — затвердження закону. Характерним для неї є те, що вона відбувається поза парламентом і здійснюється Президентом України або народом.

Прийнятий Верховною Радою закон про внесення змін до Конституції України, крім розділу I, III, XIII, відповідно до статті 94 Конституції України невідкладно направляється Президентові України для підписання та офіційного оприлюднення. Необхідно відзначити, що у більшості зарубіжних країн світу Глава держави не може застосовувати право вето щодо законів про внесення змін до Конституції. Звернемо увагу, що останні зміни Основного Закону, що повернули нас до Конституції у редакції Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 № 2222-IV [10] встановили у ч. 30 статті 106 Конституції, що Президент має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України. Таким чином, Президент України втратив своє право вето щодо законів про внесення змін до Конституції. Як, свідчить світова практика, лише у деяких країнах (Нідерланди, Індія, Пакистан) вето Президента розповсюджується на конституційні закони, але на практиці не використовується.

Що стосується законопроекту про внесення змін до розділу I, III і XIII Конституції України, то діє інша процедура. Він не підлягає промульгації, а разом із законом, яким передбачається виділення коштів із Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму, невідкладно направляється Президентові України для призначення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України.

Можна зробити висновки, що забезпечення жорсткості Конституції України здійснюється шляхом ускладнення законодавчого процесу щодо законопроектів про внесення змін, а саме:

- встановлення диференційованого підходу до зміни конституційного тексту. Так, зміни до розділів I, III і XIII, вносяться за більш ускладненою процедурою по кількісним і змістовним показникам, у порівнянні зі змінами інших розділів Основного Закону.

- обмеження кола суб'єктів права подання до Верховної Ради України законопроектів про внесення змін. Таке право надається Президентові України або не менш як третині народних депутатів (тобто 150) від конституційного складу Верховної Ради України;

- застосування кваліфікованої більшості при ухваленні закону про внесення змін. Рішення парламенту, приймаються на підставі голосування кваліфікованої більшістю у 2/3 голосів від конституційного складу парламенту;

- запровадження повторного голосуванням. Законопроекту про внесення змін (крім розділів I, III, XIII) після попереднього схвалення 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;

- встановлення обов'язку прийняття змін до конституції новообраним парламентом у зв'язку з тим, що повноваження парламенту, який ініціював необхідність внесення змін до конституції, достроково припиняється. Якщо у разі припинення повноважень Верховної Ради нею не розглянуто питання про прийняття законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, щодо якого є не розглянутий Верховною Радою висновок Конституційного Суду України, питання про розгляд зазначеного законопроекту включається до порядку денної першої сесії новообрanoї Верховної Ради без голосування;

- наявністю конституційного контролю, який здійснюється Конституційним Судом – єдиний спеціалізований орган конституційної юрисдикції, та забезпечує верховенство Конституції;

- закріплення необхідності затвердження законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України на загальнонаціональному референдумі.

Висновок. Таким чином можна зробити висновок, що ступінь жорсткості Конституції, не впливає на її юридичну силу, а лише визначає юридичні можливості її зміни. Проте, жорсткість конституції не є нездоланною перешкодою на шляху її вдосконалення.

У підсумку слід відзначити, що оскільки правопорядок є самостійною якісною визначеністю одним із спеціальних його принципів є принцип конституційності. Зміст цього принципу полягає в підпорядкуванні нормативним положенням конституції та забезпечення її реалізації, головною передумовою цього є легітимність самої Конституції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України „Про Регламент Верховної Ради України” : від 10 лютого 2010 р. № 1861-17 (з наст. змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст.133.
2. Закон України “Про статус народного депутата України” : від 17 листоп. 1992 р. № 2790-XII (в ред. Закону від 22 берез. 2001 р. № 2328-III (з наст. змінами) // <http://www.rada.gov.ua/>
3. Закон України „Про всеукраїнський референдум” : від 6 лис. 2012 р. № 5475-17 // <http://www.rada.gov.ua/>
4. Конституция Греции вступила в силу 11 июня 1975 года // http://zakoni.ucoz.ru/news/constitucija_grecii/2012-03-26-104
5. Испанская Конституция от 29 декабря 1978 года // <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>
6. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для студентов юрид. вузов и фак. - М., 2006. – 896 с.
7. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн : [підруч.] / В.М. Шаповал – К. : АртЕк, Вища шк., 1997. – 480 с.
8. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії і практики / А. З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 1998.– 484 с.
9. Перерва Ю.М. Прийняття законів парламентом України // Підприємництво, господарство і право. – 2011р. – №. 5. – С. 33 - 36.
10. Закон України „Про внесення змін до Конституції України” : від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – №2. – Ст.44.