

## СЕКЦІЯ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342:340.111.5

### АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Агафонова Н.В., к. ю. н.,  
народний депутат України  
Верховна Рада України

У статті розглядаються актуальні питання конституційного реформаційного процесу. Наголошується, що види й кількість стадій конституційного реформаційного процесу залежать від обсягу і змісту конституційної реформи. Вивчається взаємозв'язок конституційного реформаційного процесу з політичним процесом. Аналізується категорія «конституційний закон». Пропонується визначення поняття «конституційний реформаційний процес».

**Ключові слова:** конституційна реформа, конституційний реформаційний процес, конституційний процес, конституційний закон.

В статье рассматриваются актуальные вопросы конституционного реформационного процесса. Отмечается, что виды и количество стадий конституционного реформационного процесса зависят от объема и содержания конституционной реформы. Изучается взаимосвязь конституционного реформационного процесса с политическим процессом. Анализируется категория «конституционный закон». Предлагается определение понятия «конституционный реформационный процесс».

**Ключевые слова:** конституционная реформа, конституционный реформационный процесс, конституционный процесс, конституционный закон.

Agafonova N.V. TOPICAL ISSUES OF CONSTITUTIONAL REFORM PROCESS

The article deals with current issues of the constitutional reform process. It is noted that the types and number of stages of the constitutional reform process depends on the scope and content of the constitutional reform. Considered the correlation of the constitutional reform process with the political process. Analyzed the category of "constitutional law". Proposed the definition of "constitutional reform process" term.

**Key words:** constitutional reform, constitutional reform process, constitutional process, constitutional law.

**Постановка проблеми.** У сучасній науці конституційного права України проблема конституційної реформи постала як окремий перспективний і дуже актуальний напрям наукових досліджень. Особливість цього напрямку зумовлена його складним міжінституційним характером, що пов'язано з комплексом суспільних відносин, які виникають у зв'язку з конституційною реформою, правове регулювання яких забезпечується різними підгалузями й інститутами конституційного права, а також конституційного процесуального права.

**Ступінь розробленості проблеми.** Попри увагу, що зростає, вчених-конституціоналістів, таких як В.В. Бородин, А.Р. Крусян, О.Л. Копиленко, І.С. Куненко, А.М. Медушевський, М.В. Оніщук, Х.В. Приходько, С.А. Савченко, А.О. Селіванов, О.В. Скрипнюк, П.Б. Стецюк, В.Я. Тацій, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та ін., проблема конституційної реформи досліджується переважно в площині її окремих фрагментів, а також у контексті змісту офіційних ініціатив, тоді як поняття, що відображають сутнісні властивості відповідних трансформацій, інституційного механізму конституційної реформи не отримали належної уваги дослідників.

**Мета статті** – розглянути актуальні питання конституційного реформаційного процесу; вивчити взаємозв'язок конституційного ре-

формаційного процесу з політичним процесом, проаналізувати категорію «конституційний закон».

**Виклад основного матеріалу.** У дослідженні ми зупинимось на розгляді окремих питань конституційного реформаційного процесу. Спершу відзначимо, що конституційний процес відрізняється від законодавчого процесу, зокрема, змістом, функціями і стадіями. «На відміну від законодавчого процесу, який повністю вичерпується прийняттям закону й набранням ним чинності, конституційний процес не завершується прийняттям конституції й набранням нею чинності, його функція – за допомогою відповідних процедур забезпечити ефективне функціонування основних конституційних інститутів в умовах демократичного конституційного ладу. Конституційний процес значно відрізняється від законодавчого процесу й стадіями» [1, с. 11].

Види та кількість стадій конституційного реформаційного процесу залежать від обсягу і змісту конституційної реформи, в кожній країні вони мають свої особливості. Так, російський дослідник В.В. Бородин називає такі характерні для конституційного процесу основні стадії: а) прийняття законодавчим органом держави (конституційними зборами тощо) рішення про поправки й перегляд старої або розробку проекту нової конституції;



б) утвердження складу конституційної комісії, визначення її статусу й умов роботи; в) утвердження порядку роботи робочої групи конституційної комісії; г) розробка й обговорення в конституційній комісії загальної концепції конституції; д) утвердження в законодавчому органі або в іншій структурі загальної концепції конституції; е) рішення питання про ознайомлення населення із загальною концепцією конституції; ж) обговорення в конституційній комісії проміжних питань, пов'язаних із підготовкою проекту конституції; з) вирішення питань, пов'язаних із обговоренням проекту конституції перед її прийняттям; и) визначення порядку прийняття конституції (загальнонародний референдум тощо); к) введення конституції в дію [1, с. 12].

За змістом чинної Конституції України, стадії конституційного реформаційного процесу мають свої особливості, а практика конституційної реформи ще більше їх урізноманітнила.

Так, згідно зі ст. 154 Конституції України, ініціатива внесення змін до Конституції може бути реалізована Президентом України або третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України шляхом подання відповідного законопроекту до парламенту. У різні роки ініціювання змін до Конституції України відбувалося президентами України шляхом видання відповідних указів і створення спеціальних органів для підготовки законопроектів (конституційна рада, конституційна асамблея, конституційна комісія тощо).

За змістом Регламенту Верховної Ради України, факультативною є стадія всенародного обговорення конституційного законопроекту, а розроблення та затвердження концепції конституційних змін узагалі не визнано стадією конституційного процесу. Стадія введення конституційного закону в дію є ще більш проблематичною, на чому неодноразово наголошували фахівці [2; 3; 4; 5; 6; 7; 8].

При цьому законодавчий (по формі) процес як один із етапів конституційного реформаційного процесу може взагалі бути відсутній і замінений інститутом всеукраїнського референдуму й референдумним процесом. Принаймні це передбачено в Законі України «Про всеукраїнський референдум».

Крім того, ми вже звертали увагу на особливу роль у конституційному процесі Конституційного Суду України. Тож, на відміну від законодавчого процесу, конституційний реформаційний процес обов'язково включає процедури судового конституційного контролю.

Суттєвою особливістю конституційного реформаційного процесу варто вважати його зв'язок із політичним процесом. Деякі вчені взагалі розглядають конституційний процес як різновид політичного процесу [9, с. 5].

Для цього є певні підстави. Конституційний процес безпосередньо пов'язаний і взаємодіє з політичним процесом. Він формується під впливом політичного процесу, в ньому відбиваються політичні ідеї та інтереси й фіксується компроміс політичних сил у суспільстві з питань конституційного розвитку. Конституційний процес впливає на політичний процес, визначаючи конституційно-правові

форми політичної діяльності [1, с. 7]. А політичний процес є визначальним для конституційного в тому плані, що саме на політичному рівні формується стратегія й тактика конституційних реформ.

Якщо політичний процес узагалі можна вважати засобом завоювання, утримання, використання влади, то конституційний реформаційний процес є прямим віддзеркаленням цього. Крім того, в багатьох випадках конституційний реформаційний процес є відображенням зовнішньополітичних процесів, цілей, викликів, тенденцій тощо. Політична домінанта визначає зміст, обсяг і характер унесення змін до Конституції України. Так, попередній період конституційної реформи характеризувався як «системна модернізація». Поточний її період визнається як «точкові» реформи. А загалом мотивація конституційної реформи, питання обсягу змін, форми та характеру самого процесу – повністю знаходяться в політичній площині. Але це в жодному разі не скасовує правових інструментів вирішення означених питань.

Найбільш важливою ознакою для виділення реформаційного процесу як особливого виду конституційного процесу доцільно, на нашу думку, вважати кінцеву мету, на яку спрямована відповідна система процесуальних дій, – реформування конституції (внесення змін, доповнень) і легалізація конституційних новацій.

У цьому зв'язку важливе значення має категорія «конституційний закон», визначення місця й ролі цього виду законів у системі законодавства.

Зазначимо, що термін «конституційний закон» уживається в конституційних актах низки держав, зокрема Росії, Казахстану, Таджикистану, Литви, Молдови, Азербайджану, Грузії. Але, за змістом конституційних норм у різних державах, цей термін може мати різне значення.

Так, у ст. 156 Конституції Азербайджанської Республіки визначається, що доповнення до Конституції приймаються у вигляді конституційних законів.

Зі змісту ст. 92 Конституції Казахстану випливає, що конституційний закон – це закон, що випливає зі змісту Конституції й має прийматися на її реалізацію: «Конституційні закони мають бути прийняті протягом року з дня набрання чинності Конституцією. Якщо закони, названі в Конституції конституційними, або акти, що мають силу таких, були прийняті до моменту набрання нею чинності, то вони приводяться у відповідність до Конституції й вважаються конституційними законами Республіки Казахстан» [10].

У ст. 72 Конституції Молдови, де визначаються види законів у державі, конституційні закони визначено як закони щодо перегляду Конституції [11].

У юридичній літературі це поняття вважається одним із найбільш дискусійних, що пов'язано з низкою наукових і практичних підходів до їх визначення. По-перше, конституційним законом називають один або декілька актів, що в сукупності офіційно чи фактично утворюють конституцію, як, наприклад, Конституція Австрії. По-друге, конституційним

називають закон про внесення змін до конституції. По-третє, до конституційних законів або законів, що мають характер таких, багато авторів зараховують декларації про прийняття конституції, про проголошення конституції, про прийняття й оголошення конституції, закони про порядок уведення в дію конституції. По-четверте, на думку окремих учених, це всі закони, прийняття яких прямо передбачено або впливає з конституції, також закони щодо питань, визначених у конституції як украї важливих для держави та суспільства. За правовими підставами конституційні закони характеризують кваліфікована більшість голосів для їх прийняття парламентом; специфіка набрання чинності, більш висока юридична сила, порівняно з іншими законами [12].

Теоретичною основою виділення конституційних законів в особливу категорію слугує доктрина про два види влади: установчу й законодавчу. Уважається, що прийняття конституції та поправок до неї – це здійснення установчої влади, прийняттям усіх інших законів реалізується законодавча влада [13].

У науковій літературі неодноразово обґрунтовувалась необхідність виділення конституційних законів у системі законодавства України, що має важливе теоретичне і практичне значення насамперед під час здійснення конституційного контролю.

Ми погоджуємось із розумінням конституційних законів як законів про внесення змін до Конституції України та законів, що забезпечують легалізацію (введення в дію) конституційних новацій.

Конституційний реформаційний процес відбувається у вигляді послідовних стадій, які є системою процесуальних дій, що цілеспрямовано здійснюються суб'єктами й учасниками конституційної реформи шляхом реалізації своїх відповідних повноважень. Послідовність як характерна ознака конституційного процесу означає наявність вимог чіткої регламентації черговості дій, що обумовлює його (процесу) досконалість, оптимальність і ефективність. «Навпаки, недостатність правової регламентації цієї послідовності, а тим паче її відсутність, суттєво знижує якість конституційного процесу, його динамічність і, як наслідок, унеможливує чи значно ускладнює реалізацію суб'єктами конституційних відносин своїх юридичних прав і обов'язків» [14, с. 362]. А вихід за межі повноважень учасниками процесу, порушення його послідовності загалом нівелює значення конституційної реформи.

Конституційний реформаційний процес за своєю сутністю – це правотворчий процес. Узагальнено конституційно-правотворчий процес характеризується в юридичній літературі як «установлений нормами конституційного права порядок діяльності суб'єктів конституційних відносин з аналізу та оцінки правових потреб суспільства, формування і прийняття відповідних і адекватних суспільному розвитку правових рішень і актів» [14]. Якщо метою правотворчості є «створення єдиної, внутрішньо узгодженої системи норм, яка регулює різноманітні за змістом суспільні відносини; розвиток і вдосконалення національного права у контексті основних тенденцій

розвитку міжнародного права та відповідності його основним стандартам; утвердження принципу верховенства права» [15, с. 355–356], то реформування конституції, яка є основою системи права й системи законодавства, – безпосередній вияв конституційної правотворчості.

Урахувати існування такого явища, як конституційна правотворчість, означає «дати оцінку обставинам, які вказують, хто є «суб'єктом генеруючої суспільної ролі» – установчі органи, організації народовладдя: а) народ; б) легітимні органи, які представляють народ; в) суб'єкти політичного процесу (владна партія та учасники спільної взаємодії в досягненні завдань конституціоналізму, в якому конституція – це основа і тому вона регулятор, вона критерій конституційної правової й законодавчої систем)» [16, с. 26].

З урахуванням низки ознак конституційного реформаційного процесу маємо підстави запропонувати таке його визначення: конституційний реформаційний процес являє собою систему правових норм і процедур, що встановлюють форми та порядок підготовки, прийняття конституції (основного закону) й набуття нею чинності, унесення зміни до неї у вигляді конституційних законів і забезпечення функціонування основних конституційно-правових інститутів.

За формою і змістом конституційний процес є поліструктурним і поліфункціональним правовим явищем. Він може охоплювати законотворчий, законодавчий, референдумний, конституційний юрисдикційний процеси та відповідні процедури. При цьому конституційний реформаційний процес не можна зводити ні до одного з них окремо.

Як складне правове явище конституційний реформаційний процес може поєднувати різні види й форми. У юридичній літературі виділяють конституційний процес як поточний, тобто процес унесення змін до чинної Конституції, в тому числі прийняття нової її редакції, і як перспективний процес – процес розробки та прийняття нової Конституції [9, с. 9–10].

**Висновки.** У Конституції України відсутні терміни «нова редакція Конституції» чи «нова Конституція», немає чіткого поділу процедур унесення змін до неї і прийняття нової редакції або нової Конституції України.

Терміни «нова редакція Конституції» й «нова Конституція» містяться в Законі України «Про всеукраїнський референдум». У ст. 3 зазначеного Закону, де визначаються види всеукраїнського референдуму за предметом, зокрема, передбачено конституційний референдум, який може охоплювати питання схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України.

У ст. 15 цього ж Закону визначається, що шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції Украї-





ни (установчу владу) у порядку, який визначений цим Законом. Отже, у цій статті підтверджується право народу шляхом виявлення своєї ініціативи приймати на всеукраїнському референдумі нову Конституцію України. У ст. 16 зазначеного Закону як установча влада визначається також прийняття на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою нової редакції Конституції. Тож у цьому Законі, по суті, не вирізняються терміни «нова редакція Конституції» й «нова Конституція» та відповідні референдумні процедури.

З іншого боку, маємо визначений у розділі 13 Конституції України порядок унесення змін до Конституції України. Якщо мати на увазі поєднання процедур, передбачених ст. ст. 155 і 156 Конституції України, то так може бути прийнята й нова редакція Конституції, і нова, по суті, Конституція України, залежно від змісту запроваджуваних змін у частині засад конституційного ладу, форми державного правління, територіального устрою.

При цьому відсутність розрізнення процедур за предметом «нова редакція Конституції» чи «нова Конституція» або й просто «Закон про внесення змін до Конституції» створює умови для нівелювання установчої влади народу та подальшої практики «уповноваження» парламенту народом визначати і змінювати конституційний лад у державі.

Загалом, ураховуючи суперечливу практику внесення змін до Конституції України й недосконалість правового регулювання відповідних конституційних процедур, ми вбачаємо очевидною потребу в більш чіткому регулюванні конституційного реформаційного процесу в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бородин В.В. Конституционный процесс: сравнительно-правовой анализ: На материалах Российской Федерации и зарубежных государств : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В.В. Бородин. – СПб., 2000. – 48 с.
2. Теплюк М. Введення в дію конституційних законів: проблемні питання / М. Теплюк // Право України. – 2012. – № 8. – С. 132–139.
3. Теплюк М. Введення закону в дію: до визначення поняття / М. Теплюк // Право України. – 2013. – № 12. – С. 240–248.
4. Теплюк М. Нова редакція Конституції і проблеми конституційної процедури / М. Теплюк // Право України. – 2014. – № 7. – С. 116–120.
5. Теплюк М. Правові проблеми змінення конституції України / М. Теплюк, О. Ющик // Право України. – 2007. – № 12. – С. 3–7.
6. Теплюк М. Проблемні питання введення в дію Конституції України / М. Теплюк // Віче. – 2010. – № 16. – С. 14–15.
7. Теплюк О.М. Введення в дію законів України: питання теорії і практики / О.М. Теплюк, О.І. Ющик. – К. : Парламентське видавництво, 2011. – 200 с.
8. Ющик О.І. Конституційні основи розвитку законодавства України : [навчальний посібник] / О.І. Ющик, Ю.Л. Бошицький, В.І. Риндюк. – К. : Юридична думка, 2015. – 156 с.
9. Куненко І.С. Конституційний процес в Україні: актуальні питання правового забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муниципальне право» / І.С. Куненко. – К., 2011. – 17 с.
10. Конституция Республики Казахстан (1995 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution).
11. Конституция Республики Молдова (1994 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>.
12. Конституционное право. Энциклопедический словарь / под ред. С.А. Авакьяна. – М. : Норма, 2001. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://constitutional\\_law.academic.ru/564](http://constitutional_law.academic.ru/564).
13. Додонов В.Н. Конституционные основы системы законодательства в странах СНГ и Балтии / В.Н. Додонов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.jourclub.ru/35/1219/3>.
14. Теліпко В.Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / В.Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 568 с.
15. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
16. Селіванов А.О. Концептуальні ідеї та системний підхід до конституційної модернізації в Україні / А.О. Селіванов // Конституційна реформа в Україні: новий етап та сучасні виклики. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 286 с.