



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Наталія Володимирівна АГАФОНОВА,
кандидат юридичних наук,
народний депутат України (м. Київ),
Ahafonova.Nataliia@rada.gov.ua

УДК 342:340.111.5

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУБ'ЄКТІВ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Розглядаються актуальні питання суб'єктів, які так чи інакше долучені до проведення конституційної реформи. Зазначається, що питання про суб'єктів конституційних перетворень (перегляду конституцій) виникло одночасно із запровадженням перших конституцій у XVIII–XIX ст.ст. Характеризується поняття суб'єктів конституційної реформи та визначаються ролі учасників конституційної реформи в Україні. Встановлено, що суб'єкти конституційної реформи володіють різними типами конституційної правосуб'єктності і реалізують установчу владу відповідно до власного конституційно-правового статусу. Зв'язок сутності конституції та суб'єктів її запровадження і перегляду є закономірним, він пов'язаний з природою конституційного акта і характером здійснення установчої влади в державі. Стверджується, що залежно від ролі в конституційному процесі суб'єктами конституційної реформи є суб'єкти конституційної ініціативи, суб'єкти конституційної правотворчості, суб'єкти конституційної законотворчості, суб'єкти конституційного контролю.

Ключові слова: суб'єкти, конституція, конституційна реформа, конституційна правосуб'єктність, конституційно-правові відносини.

Конституційна реформа як багатоскладний процес і результат, як сукупність дій і актів характеризується певним колом суб'єктів, учасників її підготовки і запровадження. При цьому кожен етап конституційних трансформацій, що реалізується в певних конституційно-правових відносинах, характеризується своїм колом



суб'єктів (учасників). Усі вони є суб'єктами конституційного права, володіють особливою конституційною правосуб'єктністю і виконують свої ролі в конкретних конституційно-правових відносинах щодо реалізації установчої влади. Невипадково установчою владою називають сукупність органів, до обов'язків яких належить розробка і перегляд конституції [1, с. 107].

Зауважимо, що питання щодо суб'єктів прийняття нової Конституції України набуло актуальності з початком конституційного процесу в незалежній Україні. Дискусії з питання про суб'єктів напрацювання і внесення змін до Конституції не зупинилися із прийняттям Конституції України у 1996 р. та ще більше загострювалися з кожним новим періодом конституційної реформи в Україні.

В останні роки висловлюватися різні пропозиції щодо суб'єктів розробки і прийняття змін до Конституції, учасників установчої влади, підстав, змісту та обсягу їх повноважень щодо реформування Основного закону України, зокрема, Ю. Г. Барабашем, І. Б. Коліушком, А. М. Колодієм, А. Р. Крусян, Р. М. Максаковою, М. П. Орзіхом, А. О. Селівановим, О. В. Скрипнюком, В. М. Шаповалом, О. І. Ющиком та ін.

Тому *метою статті* є з'ясування поняття суб'єктів конституційної реформи та визначення ролі учасників конституційної реформи в Україні.

Попередньо необхідно зауважити, що в теорії конституційного права немає єдиної думки щодо суб'єктів конституційно-правових відносин, їх правової природи. Тому, очевидно, більшість правознавців уникає класифікації суб'єктів конституційно-правових відносин і обмежується їх сумарним переліком [2, с. 463–464].

Загалом до суб'єктів конституційного права належать учасники суспільних відносин, наділені конституційною правосуб'єктністю, тобто правоздатністю і дієздатністю, що визначається нормами конституційного права. Вважається, що конституційна правоздатність виражається в системі конституційних прав і обов'язків учасників конституційних правовідносин, а конституційна дієздатність полягає у здатності реалізовувати ці права і обов'язки [2, с. 465].

Найчастіше до суб'єктів конституційно-правових відносин відносять:

- 1) спільноти (народ, нація, національні меншини, корінні народності, територіальні громади тощо);
- 2) держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, депутати, службові та посадові особи;
- 3) політичні партії, громадські організації та блоки (асоціації);
- 4) громадяни України, іноземці, особи без громадянства, жителі, біженці;
- 5) підприємства, установи, організації;
- 6) міжнародні органи й організації;
- 7) органи самоорганізації населення;
- 8) засоби масової інформації [2, с. 465].

Конституційне право, основу якого становить Конституція, регулює широке коло суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням



державного владарювання, єдності держави і суспільства, конституційного ладу в державі, статусу людини і громадянина. Тому до предмета конституційного права слушно відносять «публічно-правозахисні, установчі та інші публічно-владні суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються в системі таких суб'єктів, як людина, народ, громадянське суспільство та його інститути, органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи» [3, с. 83].

Таким чином, Конституція і конституційне право встановлюють і визначають засади конституційної правосуб'єктності всіх суб'єктів конституційного права та учасників конституційного будівництва.

Конституційна реформа як результат, залежно від масштабності, вносить зміни в суспільні відносини, що належать до предмета конституційного права, коригує зміст правосуб'єктності суб'єктів конституційного права і форми взаємовідносин між ними.

Як процес конституційна реформа активізує взаємодію суб'єктів конституційного права щодо реалізації їх конституційної правосуб'єктності. Так, у юридичній літературі слушно відмічалось, що в умовах конституційної реформи 2004–2007 рр. стало зрозумілим: найважливішими учасниками конституційно-правових відносин, окрім людини і громадянина, є суб'єкти, які здійснюють публічну владу в суспільстві та державі, — народ, держава та її органи, суб'єкти місцевого самоврядування, політичні партії та їх блоки, представлені у парламенті та інших органах державної влади і місцевого самоврядування, інші спільноти (національні меншини, громадські організації, профспілки, ЗМІ тощо) [4, с. 9–10]. При цьому суб'єкти конституційної реформи володіють різними типами конституційної правосуб'єктності та реалізують установчу владу відповідно до власного конституційно-правового статусу.

Зауважимо, що термін «суб'єкти конституційної реформи» не отримав належної теоретичної розробки і не часто вживається у юридичній літературі. Натомість теоретична конструкція суб'єкта реформування дозволяє проаналізувати повноваження кожного учасника, який бере участь у правовідносинах щодо внесення змін до конституції ще до офіційного початку відповідного процесу.

Розглядаючи систему конституційних реформ у якості її елементу, Ю. О. Волошин та О. М. Пересада виділяють суб'єктів конституційних реформ, під якими розуміють активних учасників процесу розробки, обговорення, прийняття та реалізації нової конституції або ж процесу внесення масштабних поправок і доповнень до тексту чинної конституції, якими на думку вчених є державні структури, громадські асоціації, ЗМІ, електорат [5, с. 89]. Таке розуміння суб'єктів конституційних реформ, на нашу думку, є надто загальним і недостатньо узгодженим з конституційно-правовою матерією.

В. В. Кіреєв, досліджуючи ролі суб'єктів, які беруть участь у внесенні поправок до Конституції Російської Федерації та її перегляді, дійшов висновку, що такі суб'єкти володіють особливою політико-правовою властивістю — конституційною правотворчою правосуб'єктністю, що складає закріплену у Конституції здатність



народу, органу установчої влади, а також інших органів державної влади, груп членів Ради Федерації і депутатів Державної Думи Федеральних зборів Російської Федерації бути учасниками правовідносин з приводу внесення поправок до Конституції або її перегляду. У складі конституційної правотворчої правосуб'єктності, на думку цього вченого, слід окремо виділяти ініціативну конституційну правотворчу правосуб'єктність, що складає закріплену в Конституції здатність Президента, Ради Федерації, Державної Думи, Уряду, законодавчих (представницьких) органів державної влади суб'єктів РФ, а також груп чисельністю не менше однієї п'ятої членів Ради Федерації або депутатів Державної Думи ініціювати процес внесення поправок до Конституції або її перегляду [6, с. 18].

У кожній державі коло суб'єктів, які беруть участь у реформуванні конституції, має свої особливості, а конституційна правосуб'єктність окремих суб'єктів не завжди є правотворчою по суті.

В Україні внесення змін до конституції є складним політико-правовим процесом, який реалізується в численних процедурах, не лише законотворчих, а передбачає необхідність конституційного контролю.

Розуміння суб'єктів конституційної реформи, їх основних ролей, на нашу думку, так само слід шукати в площині властивостей конституції, її соціально-політичної і юридичної сутності. Зв'язок сутності конституції і суб'єктів її створення (заснування) та перегляду постав у кожній державі історично та має певні закономірності.

Варіанти зв'язку суті конституції і суб'єктів її прийняття та перегляду постали історично в результаті поєднання монархічного і демократичного принципів у різних державах протягом ХІХ ст., наприклад, у результаті октроювання (дарування) конституцій монархами. Згадаємо Конституційну хартію Людовика ХVІІІ (1814 р.), в якій первинно закріплювалась ідея належності державної влади королю, а народу може бути надано право участі у її здійсненні. Пізніші зміни до Хартії перетворили її з одностороннього акта волі короля в угоду між королем і парламентом. Під впливом цієї Хартії було вироблено більшість конституцій німецьких держав у 1814–1848 рр., Нідерландів (1815 р.), Іспанії (1854 р.), Австрії (1861 р.). В основу Бельгійської Конституції (1831 р.) був покладений принцип, що вся влада походить від нації, а король володіє делегованою владою. На основі цього принципу формувалися конституції Пруссії (1850 р.), Австрії (1849 р.), угорські основні закони (1848 р.) та ін. [7, с. 47–49].

Отже, можемо констатувати, що питання про суб'єктів конституційних перетворень (перегляду конституцій) виникло одночасно із запровадженням перших конституцій. Політична теорія і практика, що диктували потребу конституцій, сформувавши розуміння природи і сутності конституцій та визначали основних суб'єктів конституційного розвитку і їх роль у перегляді конституційних актів у різних державах минулого. Такі тенденції характерні й для конституційних перетворень сучасних держав світу.

Зв'язок сутності конституції і ключових суб'єктів її перетворювальних процесів знаходить відображення у всіх



конституційних актах сучасних держав, незважаючи на багатоманіття процедурних моделей конституційних реформ.

Головне ж полягає у тому, що конституція як основний, вищий закон держави або як своєрідний суспільний договір не може мати інших суб'єктів своєї трансформації поза конкретним суспільством, що в межах певної території постає як політична спільність — народ (нація).

Виходячи із змісту Конституції України, ключовим суб'єктом конституційної реформи є Український народ, якому виключно належить право визначати і змінювати конституційний лад. Тобто за Конституцією України народ України як носій суверенітету і єдине джерело влади в державі володіє виключною конституційною правосуб'єктністю.

Конституція України визначає народ у правовідносинах із зміни Конституції як суб'єкта права затвердження законопроекту про внесення змін до Конституції (щодо ключових розділів I, III і XIII), попередньо прийнятого кваліфікованою більшістю депутатів Верховної Ради України, на призначеному Президентом України всеукраїнському референдумі.

У той же час згідно із ст. 15 Закону України «Про всеукраїнський референдум» Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою може реалізувати своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України (установчої влади) у порядку, який визначений цим Законом. Крім того, шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою Український народ, здійснюючи своє волевиявлення, може в порядку, визначеному зазначеним Законом, схвалювати нову редакцію Конституції України, вносити зміни до Конституції України, скасовувати, визнавати таким, що втрачає чинність, чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України [8].

Конституційний Суд України визначив, що Конституція України як Основний закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу і таким чином підтвердив виключне право народу України на установчу владу, в тому числі право приймати Конституцію України на всеукраїнському референдумі [9; 10].

Отже, в процесі конституційної реформи, залежно від її обсягу та на окремих її етапах, Український народ вправі реалізувати різні свої статуси, в яких головною є роль народу як установника конституційного ладу. Крім того, згідно з чинним Законом України «Про всеукраїнський референдум» народ України може бути ініціатором внесення змін до Конституції, прийняття нової Конституції (народна конституційна ініціатива), затверджувати конституційні зміни (всеукраїнський референдум).

Як ініціатор внесення змін до основного закону народ постає у ролі виборців (їх визначеної кількості). Так, згідно зі ст. 71 Конституції Італійської Республіки народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення від імені не менше п'ятдесяти тисяч виборців законопроекту, оформленого у вигляді статей законопроекту [11].

Конституція Латвійської Республіки передбачає, що не менше однієї десятої частини виборців мають право представити Президенту



розроблений проект поправок до Конституції (законопроект), який Президент передає Сейму. При цьому, якщо Сейм не прийме проект без змін по суті, то цей проект передається на всенародне голосування. Винесені на всенародне голосування зміни до Конституції вважаються прийнятими, якщо з ними погодились не менше половини всіх, хто має право голосу. Без всенародного схвалення не можуть набути сили закону також ініціативи Сейму щодо змін статей першої, другої, третьої і шостої Конституції Латвійської Республіки (ст.ст. 77–79) [12].

Право виборців ініціювати внесення змін до конституційних актів передбачено у конституціях Грузії (не менше 200 000 виборців) [13], Молдови (не менше 200 000 громадян Республіки) [14], Литви (не менше 300 000 виборців) [15]. Проте загалом народна конституційна ініціатива як конституційно-правовий інститут не є поширеною у конституційному законодавстві зарубіжних країн. Більш розповсюдженою є вимога конституцій щодо легалізації конституційних законопроектів загальнодержавними референдумами.

Перегляд конституції може відбуватися і безпосередньо на референдумах, — без попереднього розгляду проекту представницькими державними органами, як, наприклад, це передбачено у конституціях Російської Федерації 1993 р., Казахстану 1995 р. [8], що пов'язано з особливою роллю глави держави в системі органів влади в цих країнах.

У багатьох демократичних державах референдум використовується як форма остаточного схвалення конституції після її розгляду і прийняття представницькими органами. Так, наприклад, приймалися конституції Італії 1947 р., Греції 1975 р., Португалії 1976 р., Іспанії 1978 р., Румунії 1991 р.

Такий етап конституційного законотворчого процесу як обов'язковий передбачається у конституціях Литви, Латвії, Грузії, Молдови, Вірменії, Іспанії та інших держав.

Конституційному розвитку окремих держав відомі і випадки зворотної спрямованості цього процесу, коли конституції вже прийняті на референдумі, пізніше утверджувались знову обраними парламентами (Конституція Бірми 1947 р., Ефіопії 1987 р.) [3].

Достатньо поширеною у світовій конституційній практиці минулого і сьогодення є реалізація конституційної реформи спеціальним органом конституційної законотворчості — Конституантою.

Конституанта (від франц. *consti-tuante, assembled*, букв. установча — складова назви — Національні установчі збори) — загальнонаціональний колегіальний представницький орган держави, спеціально утворений для розробки і прийняття конституції. У різних країнах конституанта має різні назви — власне установчі збори, конституційні збори (асамблея, конгрес, конвент), великі народні збори тощо [18, с. 272–273].

Вважається, що першими конституційними установчими зборами був Філадельфійський конвент у США 1787 р. З того часу практика скликання конституційних установчих зборів набула значного поширення у світі.

Особливо часто установчі збори використовувались після Другої світової війни. Їх скликали для прийняття Конституції Франції 1946 р.,



Конституції Італії 1947 р., Конституції Тунісу 1956 р., Конституції Кувейту 1962 р., Конституції Португалії 1976 р., Конституції Нігерії 1978 р., Конституції Гани 1979 р., Конституції Туреччини 1982 р., конституцій Болгарії і Румунії 1991 р. та ін.

У юридичній літературі установчі збори розрізняють за способом їх формування, оскільки одні з них формуються шляхом загальних і прямих виборів, а інші обираються лише частково, а частково призначаються або делегуються (особливо в країнах, що розвиваються). З іншого боку, деякі установчі збори остаточно приймають конституцію, а інші приймають її, але остаточно вона утверджується референдумом або якимось державним органом [17]. Разом з тим у всіх випадках організація та діяльність установчих конституційних зборів пов'язана із прийняттям, внесення змін до конституцій — з конституційною реформою.

Невід'ємною ознакою конституанти є високий рівень легітимності прийнятих нею рішень, що є важливим фактором забезпечення стабільності конституції.

Моделі реалізація конституційної реформи в Україні обов'язково передбачають взаємодію вищих органів державної влади. Це Конституційний Суд України підтвердив у мотивувальній частині рішення № 3-рп/2000 від 27 березня 2000 р., ґрунтуючись на цілісності та системному аналізі Конституції України: «Конституція України при внесенні до неї змін передбачає збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні» [19].

Зважаючи на юридичну сутність Конституції України як Основного закону держави, як закону законів, обов'язковим учасником її перетворювальних процесів повинен бути суб'єкт законодавчої влади в державі — парламент. За змістом розд. XIII Конституції України конституційна правосуб'єктність парламенту України може бути реалізована:

— не менше як третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, які вправі подати Верховній Раді України законопроект про внесення змін до Конституції України;

— більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, яка має право попередньо схвалити законопроект про внесення змін до Конституції України (крім розділів I, III і XIII);

— не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, які можуть прийняти законопроект про внесення змін до Конституції України (крім розділів I, III і XIII);

— не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, які можуть подати до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України;

— не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, які можуть прийняти законопроект про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України.



Крім того, згідно з п. 3 ст. 14 Закону України «Про всеукраїнський референдум» Верховна Рада України ініціює призначення Президентом України конституційного референдуму щодо внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України. Порядок ініціювання Верховною Радою України призначення Президентом України конституційного референдуму щодо внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України визначений ст. 149 Регламенту Верховної Ради України, яка, зокрема, передбачає, що прийнятий Верховною Радою відповідно до ч. 1 ст. 156 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, підписаний Головою Верховної Ради України разом із прийнятим Верховною Радою Законом, що передбачає виділення коштів із Державного бюджету на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України невідкладно направляється Президентові України, для призначення всеукраїнського референдуму.

Таким чином, Верховна Рада України постає обов'язковим суб'єктом конституційної законотворчості, що зумовлено її соціальною роллю як представницького і законодавчого органу. Безпосередніми учасниками конституційної законотворчості є народні депутати і парламентські структури.

Згідно із Законом України «Про статус народного депутата України» [20] народний депутат України має право законодавчої ініціативи, яке реалізується у формі внесення до Верховної Ради України:

- 1) законопроекту;
- 2) проекту постанови;
- 3) іншої законодавчої пропозиції.

Але реалізація конституційної законодавчої ініціативи вимагає визначеної у ст.ст. 154 і 156 кількості народних депутатів України.

Реалізуючи повноваження суб'єкта конституційної правотворчості, важливу роль у питанні розвитку конституційної реформи, її політичної, соціальної, економічної доцільності, змісту, законодавчих процедур, наукової обґрунтованості, публічності конституційного процесу тощо відіграють комітети Верховної Ради України.

Для опрацювання законопроекту про зміни і доповнення до Конституції України може бути створена спеціальна тимчасова комісія Верховної Ради України, якій може бути надано права комітету Верховної Ради України.

Так, після прийняття Декларації про державний суверенітет України перша тимчасова спеціальна комісія була утворена Верховною Радою УРСР 24 жовтня 1990 р. як Конституційна комісія (Комісія з розробки нової Конституції Української РСР) [21]. Її очолив тодішній Голова Верховної Ради УРСР Л. М. Кравчук.

Дослідники звертали увагу, що формування цієї комісії супроводжувалось напруженими дебатами у Верховній Раді щодо складу цієї комісії і її статусу. У кінцевому рахунку «Комісія з розробки нової Конституції Української РСР була затверджена 332 голосами у складі 59 осіб, з яких лише 11 не були народними депутатами. Таким чином, і за своїм складом, і за своїм статусом це була фактично тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради» [22, с. 8]. Цією Комісією, як відомо,



була розроблена перша Концепція нової Конституції України (схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р.) і перший проект Конституції України, який було винесено на всенародне обговорення.

Тимчасова спеціальна комісія з опрацювання проекту Конституції України з правами головної комісії була створена згідно з постановою Верховної Ради України для доопрацювання проекту Конституції України, внесеного Конституційною комісією разом із зауваженнями і пропозиціями суб'єктів законодавчої ініціативи [23]. Результатом роботи цієї комісії стало прийняття Верховною Радою України Конституції України 1996 року.

У передпочаток так званої політичної реформи у 2002 році Верховною Радою України була утворена Тимчасова спеціальна комісія як головна комісія для опрацювання законопроектів про внесення змін до Конституції України [24]. Ця комісія допрацювала законопроекти про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 3207-1, 4105, 4108) [25].

Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України на чолі з головою комісії Р. Князевичем була створена для підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України згідно з Постановою Верховної Ради України № 849-VII від 4 березня 2014 р. [26]. Ця комісія була визначена головною з підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України і мала підготувати та подати до 15 травня 2014 р. на розгляд Верховної Ради України проект закону про внесення змін до Конституції України відповідно до законодавчої процедури внесення змін до Конституції України. Термін діяльності цієї спеціальної комісії обмежувався прийняттям Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України, який мав бути підготовлений цією комісією. Та цьому, як відомо, завадило завершення каденції Верховної Ради України сьомого скликання.

Десятиліття розвитку конституційної реформи в Україні дають приклади участі в якості суб'єктів конституційної правотворчості не лише парламентських конституційних комісій, але й конституційних комісій із загальнодержавним статусом та конституційних комісій як дорадчих органів Президента України. При цьому статус конституційних комісій неодноразово був предметом політичних спорів.

Так, у 1994 році утворена у складі Комісії Верховної Ради з питань правової політики і судово-правової реформи підкомісія з питань конституційної реформи на вимогу Президента України була трансформована у нову Конституційну комісію, що згідно з Положенням про неї була визначена (вже не органом Верховної Ради України) «тимчасовою загальнодержавною комісією». До складу цієї Конституційної комісії увійшли Президент України Л. Кучма і голова Верховної Ради України О. Мороз як співголови, А. Корнеєв — секретар Конституційної комісії і тридцять вісім інших членів Комісії, серед яких був і голова Конституційного Суду. Всього до складу Конституційної комісії входила сорок одна особа. До роботи у секціях Конституційної комісії були залучені наукові консультанти з числа відомих учених у різних галузях права, політології, економіки, а також досвідчені у



законотворчій діяльності відповідальні працівники органів державної влади, апаратів Верховної Ради і Кабінету Міністрів. Так, у секції «Загальні засади конституційного ладу» як експерти працювали майбутні судді Конституційного Суду доктори юридичних наук М. Козюбра і В. Шаповал, доктор юридичних наук О. Копиленко, кандидат юридичних наук В. Мелашенко. До секції «Права, обов'язки людини та громадянина» були залучені доктори юридичних наук А. Мацюк, Є. Тихонова, Ю. Шемшученко. В інших секціях працювали відомі правники В. Авер'янов, Ю. Грошевий, А. Заєць, В. Копейчиков, М. Корнієнко, П. Мартиненко, М. Михеєнко, В. Погорілко, М. Теплюк, М. Цвік, О. Ющик та деякі інші [22]. Та, незважаючи на статус цієї комісії як загальнодержавної конституційної комісії, вона, по суті, була допоміжним (дорадчим) органом основних суб'єктів конституційної законотворчості в Україні, насамперед Верховної Ради України і Президента України.

Оскільки основними ініціаторами конституційних реформ в Україні були в різні роки президенти України, то більшість конституційних комісій у державі були створені як дорадчі органи Президента України.

Президентом України В. Ющенком була створена Національна конституційна рада, на яку було покладено підготовку концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та проекту нової редакції Конституції України [27]. Склад Національної конституційної ради, яку очолив сам Президент України, було сформовано з народних депутатів України, посадових осіб центральних органів державної влади, провідних вчених, кількох представників Секретаріату Президента, представників політичних партій і громадських організацій.

Положенням про Національну конституційну раду було передбачено, що її рішення приймаються шляхом голосування. Рішення вважалось прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість присутніх на засіданні членів Національної ради. У разі рівного розподілу голосів голос Голови Національної ради вважався вирішальним. Рішення Національної ради оформлювалось протоколом. Передбачалось, що у разі потреби рішення Національної ради могли бути запроваджені актами Президента України.

Слід зазначити, що Положенням про Національну конституційну раду не було визначено статусу цього органу. Саму назву цього органу як «національного» можна тлумачити як претензію на статус загальнодержавного органу. Але, виходячи із змісту п. 28 ст. 106 Конституції України, Президент України має право створювати у межах коштів, передбачених у державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Тож створена на той час Національна конституційна рада була допоміжним органом при Президентові України.

Результатом роботи цієї Конституційної ради став проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України від 31 березня 2009 р. № 4290, внесений Президентом України В. Ющенком як суб'єктом законодавчої ініціативи до Верховної Ради України.



Ще одна правотворча конституційна ініціатива Президента України була започаткована створенням Конституційної асамблеї на підставі указів Президента України «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї» № 31/2012 від 25 січня 2012 р. [28] та «Про Конституційну Асамблею № 328/2012 від 17 травня 2012 р. [29]. В цьому випадку статус Конституційної асамблеї вже був чітко визначений як допоміжного органу при Президентові України. Конституційна асамблея створювалась з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, забезпечення залучення в установленому порядку до такої роботи провідних учених, представників громадянського суспільства і різних політичних сил, міжнародних експертів Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), експертів інших міжнародних установ та організацій. А завдання Конституційної асамблеї мали б завершитися підготовкою проекту конституційних змін для розгляду Верховною Радою України у порядку, передбаченому розд. XIII чинної Конституції України.

З березня 2015 року Президентом України П. Порошенком започатковано Конституційну комісію як допоміжний орган при Президентові України для напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища, сприяння досягненню громадського та політичного консенсусу щодо вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні [30].

Практика діяльності конституційних комісій в Україні та положення чинного законодавства України дають підстави стверджувати, що конституційні комісії як робочі органи Верховної Ради України або ж як допоміжні органи при Президентові України можна вважати учасниками конституційної реформи. Але прийняті ними рішення не мають установчого характеру, а участь у легалізації конституційних змін є допоміжною. Крім того, створення для підготовки конституційних законопроектів конституційних комісій як органів Верховної Ради України є абсолютно узгодженим із соціальною роллю парламенту як представницького і законодавчого органу, у той час як створення з такою самою метою різноманітних дорадчих органів при Президентові України, на нашу думку, нівелює ідею установчої влади і народу як її основного носія.

Третій важливий суб'єкт трансформацій Конституції — глава держави. Конституція України визначає такі основні повноваження Президента України у зв'язку із внесення змін до Основного закону держави:

— як суб'єкт законодавчої ініціативи, він має право подати до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Конституції України, в тому числі законопроект про внесення змін до розд. I «Загальні засади», розд. III «Вибори. Референдум», розд. XIII «Внесення змін до Конституції України»;



— як суб'єкт призначення всеукраїнського референдуму Президент України уповноважений призначити всеукраїнський референдум щодо затвердження попередньо прийнятого не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до розд. I «Загальні засади», розд. III «Вибори. Референдум», розд. XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України.

Крім того, згідно з п. 6 ст. 106 Конституції України та п. 5 ст. 14 Закону України «Про всеукраїнський референдум» Президент України є суб'єктом проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Отже, чинне законодавством України допускає існування моделі конституційних змін, головними суб'єктами яких є народ як ініціатор референдуму і законотворець та Президент як суб'єкт, який забезпечує легалізацію конституційних змін.

При цьому відповідно до п. 8 ст. 22 Закону України «Про Всеукраїнський референдум» Президент України зобов'язаний здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, як за народною ініціативою, так й ініціативою конституційного референдуму щодо внесення змін до розд. I, III, XIII Конституції України, який призначається Президентом України за ініціативою Верховної Ради України (п. 3 ст. 14 Закону України «Про всеукраїнський референдум»).

Таким чином, Президент України уповноважений здійснювати і конституційний контроль щодо відповідності Конституції України питань, які пропонуються винести на всеукраїнський референдум, у тому числі пов'язаних із змінами до Конституції України.

Отже, чинне законодавство України наділяє Президента України низкою повноважень у зв'язку із внесення змін до Конституції України. Політико-правові підстави вказаних повноважень Президента України слід пов'язати з його конституційним титулом гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Слід звернути увагу і на важливу роль Центральної виборчої комісії у процесі конституційної реформи в Україні. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» на комісію покладається організація підготовки і проведення всеукраїнського референдуму; реєстрація ініціативних груп з всеукраїнського референдуму; встановлення форми підписних листів для збирання підписів на підтримку всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; утворення комісії з всеукраїнського референдуму (крім дільничних); прийняття обов'язкових роз'яснень з питань застосування законодавства про всеукраїнський референдум, здійснення методичного забезпечення діяльності комісій з всеукраїнського референдуму; встановлення форми документів всеукраїнського референдуму, затвердження зразків скриньок для голосування, печаток комісій, визначення порядку зберігання та передачі документів до відповідних державних архівних установ; встановлення форми бюлетеня для голосування на всеукраїнському референдумі та забезпечення їх виготовлення; встановлення результатів



всеукраїнського референдуму в цілому по Україні, а також здійснення інших повноважень відповідно до законів України [31].

У процесі організації підготовки і проведення референдуму Центральна виборча комісія відповідно до п. 8 ст. 22 Закону України «Про всеукраїнський референдум» здійснює перевірку щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, як за народною ініціативою, так й ініціативою конституційного референдуму щодо внесення змін до розд. I, III, XIII Конституції України, який призначається Президентом України за ініціативою Верховної Ради України.

Отже, як суб'єкт референдного процесу Центральна виборча комісія виступає і учасником конституційної реформи в частині забезпечення дотримання законодавства щодо референдумів з питань внесення змін до Конституції України і, таким чином, здійснює конституційний контроль.

У конституційних актах низки зарубіжних країн учасником конституційних перетворень може виступати уряд або прем'єр-міністр. Так, згідно із ст. 89 Конституції Франції Президент як суб'єкт ініціативи перегляду Конституції діє за пропозицією Прем'єр-міністра. За Конституцією Бельгії Глава держави ініціює перегляд Конституції за пропозицією Глави уряду. Частина X Конституції Данії передбачає необхідність виявлення «бажання» уряду щодо прийняття парламентом (Фолькетингом) законопроектую щодо нового конституційного положення [32].

Право уряду ініціювати перегляд конституції або вносити пропозиції про перегляд главі держави передбачено у конституційних актах Іспанії, Молдови, Казахстану, Франції, Бельгії та деяких інших держав.

За Конституцією України ні Уряд, ні Прем'єр-міністр не є суб'єктами конституційної реформи. Натомість, уряд є активним учасником конституційної правотворчості, про що, зокрема, свідчить Програма діяльності Кабінету Міністрів України, в якій передбачено в якості перспективного напрямку власне конституційна реформа, а точніше — її законопроектне забезпечення [33].

Встановлений у Конституції України порядок внесення змін до неї обов'язковим учасником конституційної реформи передбачає Конституційний Суд України.

Відповідно до ст. 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України.

Зазначені статті Основного Закону передбачають низку вимог, на предмет дотримання яких і здійснюється попередній конституційний контроль.

По-перше, Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина; якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. По-друге, Конституція



не може бути змінена за умов воєнного або надзвичайного стану. По-третє, неможливість внесення змін до Конституції зумовлена фактом розгляду Верховною Радою України того самого законопроекту протягом попереднього року, попередньої зміни відповідного положення Конституції України парламентом того самого скликання.

Як слушно зазначає Х. Приходько, порядок участі Конституційного Суду України в процесі внесення змін до Конституції України є однією з пріоритетних процедур конституційної діяльності. А правові позиції Конституційного Суду України, висловлені у висновках, мають концептуально-правове значення та забезпечують правообмежувальну, правозабезпечувальну, правопрограмну, правомодернізаційну, правостабілізуючу, правоідеологічну, правоінформаційну, правосоціалізуючу та інші функції щодо регламентації конституційної юрисдикції та іншої правозастосовної діяльності [34, с. 49].

Вважається, що Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції хоча й виконує роль «негативного законодавця», але його участь у процесі внесення змін до Конституції України не є, по суті, правотворчою. Конституційний Суд України розглядає питання щодо відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України. Але остаточною долю проекту закону про внесення змін до Конституції України вирішує Верховна Рада України, яка на підставі ст. 150 свого Регламенту вирішує питання про подальшу роботу над законопроектом [35].

За час існування Конституційного Суду в Україні ним було ухвалено близько 25 висновків (рішень) у межах функції конституційного контролю законопроектів про внесення змін до Конституції України, з яких лише чотири були остаточно прийняті парламентом.

У федеративних і регіоналістських країнах право участі у переглядах конституцій держав мають суб'єкти федерації або автономії (області, регіони) в особах легіслатур, установчих зборів або населення на референдумі (США, ФРН, Індія, Швейцарія, Італія). Такий порядок зумовлений особливим, двоєдиним характером організації і здійснення державної влади в країнах із складною територіальною організацією.

Підсумовуючи викладене, маємо підстави для таких висновків:

1. Питання про суб'єктів конституційних перетворень (перегляду конституцій) виникло одночасно із запровадженням перших конституцій у XVIII–XIX ст.ст. Політична теорія і практика, що диктували потребу конституцій, сформуvalи розуміння природи і сутності конституцій та визначали основних суб'єктів конституційного розвитку і їх роль у перегляді конституційних актів у різних державах минулого. Зв'язок сутності конституції та суб'єктів її запровадження і перегляду є закономірним, він пов'язаний з природою конституційного акта і характером здійснення установчої влади в державі;

2. Суб'єктами конституційної реформи слід вважати учасників правовідносин з приводу внесення поправок до Конституції або її перегляду, кожен з яких володіє особливою політико-правовою правосуб'єктністю щодо участі у конституційному процесі. Залежно від ролі у конституційному процесі, суб'єктами конституційної реформи є



суб'єкти конституційної ініціативи, суб'єкти конституційної правотворчості, суб'єкти конституційної законотворчості, суб'єкти конституційного контролю. Конституційна правосуб'єктність народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні є виключною, абсолютною. Конституційна правосуб'єктність носіїв публічної влади зумовлена їх конституційно-правовим статусом і є спеціальною.

Список використаних джерел

1. *Жакке, Ж.-П.* Конституционное право и политические институты [Текст] : учеб. пособ. / Ж.-П. Жакке ; пер. с франц. — М. : Юристъ, 2002. — 365 с.
2. Конституційне право України. Академічний курс [Текст] : підруч. : [у 2 т.] / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Юрид. думка, 2006. — Т. 1. — 544 с.
3. *Федоренко, В.* Суб'єкти конституційно-правових відносин: поняття, види, питання конституційної правосуб'єктності [Текст] / В. Федоренко // Право України. — 2014. — № 5. — С. 83–91.
4. *Скрипнюк, О. В.* Курс конституційного права України: Академічне видання [Текст] / О. В. Скрипнюк. — Х. : Право, 2009. — 468 с.
5. *Волошин, Ю. О.* Конституційна реформа та модернізація в сучасній державі в умовах європейської інтеграції: проблеми теорії і практики [Текст] : монограф. / Ю. О. Волошин, О. М. Пересада. — Одеса : Фенікс, 2013. — 208 с.
6. *Киреев, В. В.* Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации [Текст] : автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В. В. Киреев. — Челябинск, 2010. — 42 с.
7. *Еллинек, Г.* Конституции, их изменения и преобразования [Текст] / Г. Еллинек. — СПб. : Изд. юрид. кн. кл. «Право», 1907. — 95 с.
8. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 р. № 5475-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 03.10.1997 р. № 4-зп [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97>.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 05.10.2005 р. № 6-рп/2005 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08>.
11. La Costituzione della Repubblica Italiana / Конституция Итальянской Республики (1947 г.) [Electronic Resource] / Comune di Novellara (RE). — URL : <http://www.comunedinovellara.gov.it/servizi/gestionedocumentale/visualizzadocumento.aspx?ID=899>.
12. Constitution of Latvia : принятая в пленарном заседании Латвийского Учредительного Собрания 15.02.1922 г. и вступившая в силу 07.11.1922 г.



- [Електронний ресурс] / Конституційна асамблея. Електронна бібліотека Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. — URL : http://nbuviar.gov.ua/asambleya/arh/konst_lat.rar.
13. Конституція Грузії (24.08.1995 г.) [Електронний ресурс] / Конституційна асамблея. Електронна бібліотека Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. — URL : http://nbuviar.gov.ua/asambleya/arh/konst_gruz.rar.
14. Конституція Республіки Молдова (29.07.1994 г.) [Resurse Electronice] / Ministerul Justitiei. — URL : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>.
15. Constitution of Lithuania / Конституція Литовської Республіки Принята громадянами Литовської Республіки путем референдуму 25.10.1992 г. [Електронний ресурс] / Конституційна асамблея. Електронна бібліотека Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. — URL : http://nbuviar.gov.ua/asambleya/arh/konst_litva.rar.
16. Конституція Республіки Казахстан (1995 г.) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента Республики Казахстан. — URL : http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution.
17. *Енгибарян, Р. В.* Конституционное право [Текст] : учеб. / Р. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян. — М. : Юристъ, 2000. — 492 с.
18. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. — К. : Українська енциклопедія. — 1998. — Т. 3: «К–М». — 2001. — 792 с.
19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27.03.2000 р. № 3–рп/2000 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00>.
20. Про статус народного депутата : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790–XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.
21. Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР : Постанова Верховної Ради УРСР від 24.10.1990 р. № 405–XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405-12>.
22. *Шаповал, В.* Історія конституційного впорядкування сучасної української держави [Текст] / В. Шаповал, А. Корнеєв // Вісник Центральної виборчої комісії України. — 2011. — № 1. — С. 4–19.
23. Про створення Тимчасової спеціальної комісії по опрацюванню проекту Конституції України : постанова Верховної Ради України від 05.05.1996 р. № 169/96–ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/169/96-вр>
24. Про утворення тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України : постанова Верховної Ради України від 26.12.2002 р. № 381–IV [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/381-15>.
25. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : постанова Верховної Ради України



- від 31.08.2015 р. № 656–VIII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/656-17>.
26. Про утворення тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України : постанова Верховної Ради України від 04.03.2014 р. № 849–VII [Текст] // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 13. — Ст. 234.
27. Про Національну Конституційну раду : Указ Президента України від 27.12.2007 р. № 1294/2007 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1294/2007>.
28. Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25.01.2012 р. № 31/2012 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/31/2012>.
29. Про Конституційну Асамблею : Указ Президента України від 17.05.2012 р. № 328/2012 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/328/2015>.
30. Про Конституційну Комісію : Указ Президента України від 03.03.2015 р. № 119/2015 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>.
31. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 р. № 1932–IV [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>.
32. Конституція Королівства Данії (1953 г.) [Текст] / пер. с англ. В. И. Лафитского // Конституции государств Европейского Союза. — М. : Норма-Инфра-М, 1999. — С. 297–314.
33. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2016 р. № 294 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/294-2016-%D0%BF>.
34. *Приходько, Х.* Роль правових позицій Конституційного Суду України у становленні та розвитку доктрини конституційного процесу [Текст] / Х. Приходько // Вісник Конституційного Суду України. — 2015. — № 2. — С. 43–54.
35. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861–VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

Надійшла до редакції 12.05.2016



Агафонова Н. В. Актуальные вопросы субъектов конституционной реформы

Рассматриваются актуальные вопросы субъектов, которые так или иначе приобщены к проведению конституционной реформы. Отмечается, что вопрос о субъектах конституционных преобразований (просмотра конституций) возник одновременно с введением первых конституций в XVIII–XIX вв. Характеризуется понятие субъектов конституционной реформы и определяются роли участников конституционной реформы в Украине. Установлено, что субъекты конституционной реформы обладают различными типами конституционной правосубъектности и реализуют учредительную власть в соответствии с собственным конституционно-правовым статусом. Связь сущности конституции и субъектов ее введения и пересмотра есть закономерной, она связана с природой конституционного акта и характером осуществления учредительной власти в государстве. Утверждается, что в зависимости от роли в конституционном процессе субъектами конституционной реформы есть субъекты конституционной инициативы, субъекты конституционного правотворчества, субъекты конституционного законотворчества, субъекты конституционного контроля.

***Ключевые слова:** субъекты, конституция, конституционная реформа, конституционная правосубъектность, конституционно-правовые отношения.*

Ahafonova, N. V. Topical Issues of the Subjects of the Constitutional Reform

The article deals with topical issues of the subjects that are somehow attached to the conduct of the constitutional reform. Mentioned, that the issue of the subjects of the constitutional transformation (review of the constitution) arose simultaneously with the introduction of the first constitutions in the XVIII–XIX centuries. Characterizes the concept of the subjects of the constitutional reform and identifies roles of the participants of the constitutional reform in Ukraine. It is founded that the subjects of the constitutional reform have different types of constitutional legal personality and implement the constituent authority in accordance with their own constitutional and legal status. The connection between the substance of the constitution and the subjects of its implementation and review is regular, related to the nature of the constitutional act and character of exercising of the constituent power in the state. It is alleged that, depending on the role in the constitutional process the subjects of the constitutional reform are the subjects of constitutional initiative, the subjects of constitutional law-making, the subjects of constitutional legal making, the subjects of constitutional control.

***Keywords:** subjects, constitution, constitutional reform, constitutional personality, constitutional legal relations.*

