

Методологічні проблеми оновлення Конституції України

24 жовтня 2012 р. розпочав роботу постійно діючий методологічний семінар Конституційної Асамблеї «Сучасний конституційний процес в Україні: проблеми теорії і практики». Організаторами першого засідання семінару на тему «Методологічні питання оновлення Конституції України» виступили Комісія Конституційної Асамблеї з питань конституційного ладу та порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України, Національна академія правових наук України та Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

У роботі семінару взяли участь заступник Голови Конституційної Асамблеї, академік НАН України Ю. С. Шемшученко, Секретар Конституційної Асамблеї М. І. Ставнійчук, голови комісій, члени Конституційної Асамблеї, вчені — фахівці в галузі держави і права, державного управління, представники громадськості.

Відкриваючи методологічний семінар, Ю. С. Шемшученко зазначив, що сучасний світовий і вітчизняний конституціоналізм — це складна наукова система, методологічна база реформування і оновлення Основного Закону. Вітчизняний конституційний досвід засвідчує, що системний і науково виважений підхід часто поступався місцем перед політичною і плановою доцільністю. Досить згадати прийняття чинної Конституції, робота над якою ґрунтувалася далеко не на наукових засадах сучасного конституціоналізму. Ще менш науково обґрунтованим був процес внесення змін до Конституції України у грудні 2004 р. Наука, зокрема юридична, не була причетна до сумнівних змін конституційного характеру.

У світлі зазначеного і в контексті утворення Конституційної Асамблеї існує унікальний механізм для повноцінної реалізації ідеї дійсно науково обґрунтованої і системної модернізації Основного Закону України. При цьому ключовою методологічною засадою є висловлена думка Президента України про те, що Конституція «не повин-

на писатися під будь-який орган влади, політичну силу чи окремі персоналії». Наукове забезпечення конституційного процесу передбачає насамперед методологічно правильне визначення проблем оновлення Конституції та способів їх вирішення.

До проблем, які стосуються майбутньої Концепції змін до Конституції України, належать: посилення конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина, включаючи реальне забезпечення незалежного судового їх захисту, створення ефективного механізму їх системної реалізації відповідно до кращих світових стандартів; уточнення завдань і ролі держави в умовах посилення глобалізаційних процесів; існує потреба наповнити реальним змістом формулу Конституції про повновладдя народу, про народ як єдине джерело державної влади в країні; особливою непослідовністю в чинній Конституції характеризуються конституційні положення щодо організації державної влади. Йдеться про закріплення дієвого механізму стримувань і противаг через оптимальний перерозподіл повноважень між Президентом, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України, неприпустимість концентрації влади в одному центрі, створення правової основи ефективної співпраці та взаємної відповідальності між органами державної влади, підтримки та утвердження реального парламентаризму в Україні. Існує об'єктивний ресурс нормативно-конституційних змін щодо розширення впливу народу на процес правосуддя. Конституційні зміни повинні стати основою ефективної судової системи, запровадження європейських підходів доступу до правосуддя, закріплення гарантій реальної незалежності суддів, утвердження дієвого та ефективного суддівського самоуправління; мають бути створені належні конституційні засади реформування місцевого самоврядування як основи конституційного ладу, приведення його до міжнародних стандартів; не можна залишити поза увагою правове гарантування та захист Конституції, а також основ конституційного ладу, базових його принципів від негативних чинників. В оновленому Основному Законі належним чином слід передбачити його охорону та захист.

Нарешті, у теоретичному плані надзвичайно актуальною є проблема обсягу конституційно-правового регулювання. Беручи до уваги пропозиції істотно розширити межі конституційного регулювання, слід пам'ятати, що не можна перетворити Конституцію у кодекс. Очевидно, що наша Конституція у процесі її модернізації може збільшитися на

50–60 статей, але за рахунок принципових питань державно-правового будівництва.

Слід також визначитися з категорією конституційних законів. Майже 20 таких законів було передбачено чинною Конституцією, але вони так і не прийняті до цього часу. У процесі модернізації чинної Конституції України важливо не зменшити її демократичний потенціал. Відповідні зміни мають базуватися на глибокій теорії і демократичних принципах. Методологічно важливо при цьому, щоб в основу модернізації Конституції був покладений загальнонародний інтерес.

Із доповіддю на тему *«Конституція України: загальні питання методології оновлення»* виступив член Конституційної Асамблеї *О. І. Ющик*. Він наголосив на важливості проведення методологічних семінарів у форматі роботи Конституційної Асамблеї, які повинні давати чіткі відповіді на методологічні проблеми різного рівня — від загальних методологічних питань до конкретних питань методики реалізації певної методології. Слід визначитися в кількох найбільш загальних питаннях методологічного характеру, насамперед наукового забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї.

Перше методологічне питання стосується загального характеру конституційних змін. Визначення характеру конституційних змін залежить значною мірою від того, у який спосіб визначати вказані зміни. Існує два способи вирішення проблеми, які ґрунтуються або на дедуктивному, або на індуктивному методі, чи підході.

Особливість сучасного етапу конституційного процесу полягає в тому, що в ньому від самого початку задіяна специфічна інституція — Конституційна Асамблея. Концепція її діяльності будується на засадах, які передбачають використання саме колективного розуму підготовлених у фаховому відношенні й відповідальних представників науки і державотворчої практики. І завдання Конституційної Асамблеї — це насамперед аналіз практики реалізації чинної Конституції, далі вироблення Загальної концепції на основі узагальнення цього аналізу і лише на основі такої концепції формулювання положень закону.

Саме так уявляла собі методологічний підхід до розробки законопроекту про внесення змін до Конституції Група наукових консультантів, готуючи Концепцію організації та діяльності Конституційної Асамблеї; і цей підхід був сприйнятий Президентом України, який затвердив своїм Указом Положення «Про Конституційну Асамблею».

Розроблення Загальної концепції конституційних змін має включати три завдання: 1) аналіз практики реалізації Конституції і визначення проблемних конституційних положень; 2) вибір способів розв'язання проблем і техніко-юридичних варіантів їх вирішення; 3) концептуальне зведення обраних варіантів розв'язання проблем, приведення їх до загального знаменника.

Для вирішення першого з цих методологічних завдань слід розробити відповідну методику, яка полягала б у визначенні проблемних позицій через їх відбір на двох рівнях групування.

Слід діяти методом виключення: спочатку неактуальних питань, далі менш актуальних, з виходом на групу дійсно проблемних позицій. Базу для відбору проблемних позицій доцільно обмежити аналізом таких джерел (за період 1996–2012 рр.): а) рішення й ухвали Конституційного Суду України та висновки наукових установ і інших суб'єктів у справах по рішеннях Конституційного Суду; б) судова практика (постанови Пленуму Верховного Суду України); в) укази Президента України, рішення Верховної Ради України з питань Конституції України та додаткові матеріали до них (пояснювальні записки тощо); г) закони, передбачені Конституцією, досі не прийняті парламентом; д) наукові публікації з питань реалізації та змінення Конституції України.

При цьому предмет аналізу доцільно обмежити казусами, конфліктними або проблемними ситуаціями, що однозначно стосуються реалізації конкретних статей (чи окремих положень) чинної Конституції України. За результатами опрацювання цих матеріалів слід здійснити суцільний аналіз тексту чинної Конституції України і визначити позиції різних рівнів актуальності, а також провести відбір найбільш проблемних позицій. На цій основі має бути сформований єдиний перелік проблемних конституційних положень. При цьому кожен проблемну позицію чітко сформулювати, із визначенням характеру проблеми та обґрунтуванням потреби в її конституційному вирішенні.

Такий перелік, за найобережнішим прогнозом, може містити від 300–400 до 700–800 проблемних конституційних положень (при цьому до проблемних належать і положення, що потребують лише редакційних правок). Разом з тим їх кількість залежить від того, як узагальнювати формули проблем — на більш абстрактному рівні чи конкретизувати їх.

Щодо вирішення другого завдання — вибору способів розв'язання проблем і техніко-юридичного варіанту їх вирішення, слід зважати на

тенденції розвитку світового конституціоналізму. Для цього доцільно звернутися до відповідної методики, яка полягає у: здійсненні порівняльного аналізу текстів усіх існуючих у світі чинних конституцій; узагальненні результатів аналізу за предметами відання комісій Конституційної Асамблеї стосовно тих положень чинної Конституції України, які будуть визначені як проблемні; виборі варіанта (варіантів, в тому числі альтернативних) вирішення й техніко-юридичного формулювання щодо кожного з проблемних конституційних положень; складанні зведеної по кожній комісії таблиці проблемних положень і варіантів їх вирішення та формулювання. При цьому потрібно визначитись із методологічним підходом щодо способу розв'язання проблеми і техніко-юридичного варіанта її вирішення.

Для вирішення третього завдання — концептуального поєднання в рамках Загальної концепції конституційних змін обраних варіантів розв'язання проблем доцільно реалізувати таку методику: сформулювати методичні вимоги до завдань, структури, обсягу та оформлення положень Загальної концепції конституційних змін; скласти попередній проект Концепції із поданих комісіями варіантів вирішення і юридичного формулювання проблемних конституційних положень; провести експертну оцінку попереднього проекту, визначити «вузькі місця», суперечності проекту Загальної концепції і усунути їх; скласти узгоджений комісіями проект Загальної концепції і провести його широку апробацію на круглих столах, конференціях, семінарах тощо для вироблення її остаточної редакції і схвалення на засіданні Конституційної Асамблеї. У тому полягає шлях вирішення загальних проблем методологічного характеру.

Слід наголосити на існуванні методологічних проблем нижчого рівня, які стосуються вирішення спеціальних питань, тобто переходу від загального до особливого та окремого рівнів методології в науковому забезпеченні діяльності Конституційної Асамблеї.

Мається на увазі потреба методологічного забезпечення опрацювання тих проблемних положень, які будуть визначені за результатами аналізу чинної Конституції. ТанDEM «методологія — методика» буде неповним, якщо його не доповнити третьою ланкою — організацією виконання методики.

Методологія — методика — організація — алгоритм науково-методологічного забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї, без якого не можна досягти її ефективності.

Виходячи з вищезазначених методологічних і методичних підходів, слід створити методологічну робочу групу у складі 9–11 членів Конституційної Асамблеї від представників усіх її комісій. Методологічна група мала б діяти при Координаційному бюро та готувати відповідні методичні рекомендації щодо діяльності Конституційної Асамблеї й комісій. За таких умов діяльність робочих органів і всієї Конституційної Асамблеї набула б більшої цілеспрямованості та організованості.

У своїй доповіді *«До питання методології модернізації Конституції України»* М. І. Ставнійчук, секретар Конституційної Асамблеї, наголосила, що загальноприйнятий підхід до розуміння методології передбачає наявність сукупності прийомів дослідження, методів пізнання й відтворення в мисленні. Ще на стадії підготовки та формування Конституційної Асамблеї ми виходили з того, що алгоритм діяльності Конституційної Асамблеї та методологія її діяльності мають бути закладені в її установчих документах. Такий підхід і було застосовано у Положенні про Конституційну Асамблею, в якому серед основних її завдань визначені: узагальнення практики реалізації Конституції України, пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення з урахуванням досягнень і тенденцій сучасного конституціоналізму; підготовка та схвалення Концепції внесення змін до Конституції України, подання її Президентові України; підготовка на основі Концепції внесення змін до Конституції України законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та попереднє його (їх) схвалення; організація громадського, а також фахового, у тому числі за участю міжнародних експертів, зокрема експертів Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України; доопрацювання за результатами громадського і фахового обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України; схвалення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та подання Президентові України для внесення на розгляд Верховної Ради України відповідно до розділу XIII Конституції України.

У Положенні визначено засади діяльності Асамблеї, права і обов'язки її членів. Затверджений Регламент її роботи має демократичну природу, отже, створює можливості для активної, повноцінної, конструктивної роботи Конституційної Асамблеї та її органів.

Діяльність Конституційної Асамблеї ґрунтується на принципах верховенства права, колегіальності, самоврядності, прозорості, відкритості та гласності, незалежності у прийнятті рішень, а також засадах професіоналізму й науковості. Йдеться про реальний справжній набір правового та комунікативного інструментарію, який забезпечить ефективний вільний і конструктивний обмін думками (діалог) та створення атмосфери довіри в роботі членів Конституційної Асамблеї, між експертами, консультантами. Не менш важливим є завоювання довіри до результатів роботи Конституційної Асамблеї та їх сприйняття Президентом України, політичними парламентськими силами, громадянським суспільством, а отже, можливості розгляду та підтримки її пропозицій щодо «законопроекту (законопроектів) про зміни до Конституції України».

Далі було наголошено, що актуальність сучасного конституційного процесу в Україні визначається політичними протистояннями і конкуренцією, відсутністю належного консенсусу й компромісу на основі саме найвищого суспільного та державного інтересу. З огляду на ці обставини було прийнято ідею Конституційної Асамблеї як політично незаангажованого фахового органу.

Питання підготовки змін до Конституції України не може бути суто юридичною формальністю. Напрацьовані пропозиції можуть значно вплинути на подальші політичні процеси, а при їх виваженому, об'єктивному підході, науковому характері можна стверджувати, що вони можуть лягти в основу майбутнього конституційно-політичного діалогу.

Кожна пропозиція має бути спрямована на забезпечення конституційної стабільності, наступності національного конституційного режиму та забезпечення політичної й громадської легітимності, на пошук адекватних моделей відображення в Основному Законі суспільних інтересів. Для Конституційної Асамблеї не може бути закритих тем. Її пленарні засідання проходять у відкритому доступі. Предметом особливої уваги має бути розгляд трьох питань: методології фундаментальної науки; організації роботи Конституційної Асамблеї; методології змін до Конституції України. Це суміжні, хоча й дещо різні питання, а отже, потребують різних шляхів їх вирішення у конституційному процесі.

Методологічні питання змін до Конституції України насамперед пов'язані з основними питаннями застосування комплексного й сис-

темного підходів, визначення переліку політичних, правових пріоритетів модернізації Основного Закону, як у загальних, так і відповідних сферах конституційного регулювання.

Здійснення системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні має відбуватися шляхом внесення змін до Конституції України. Зміст та текст Конституції України можуть набути її нової редакції. Концептуально системний та комплексний підхід може передбачати підготовку кількох законопроектів про внесення змін до Основного (основоположного) Закону України. Про пакет законопроектів йдеться у відповідних рекомендаціях Конституційній Асамблеї Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії). Президент України В. Ф. Янукович перед Конституційною Асамблеєю визначив пріоритети конституційного процесу — створення конституційних засад судової реформи та реформування місцевого самоврядування. Такий підхід може передбачати першочергову, однак у рамках концептуального підходу модернізації Конституції України, підготовку окремих законопроектів щодо змін до Основного Закону України.

Окреме теоретичне питання, яке потребує осмислення, стосується різного порядку внесення змін до Конституції України, відповідно до її XIII розділу.

Модернізована Конституція України має ґрунтуватися на положеннях чинної Конституції України та розвивати їх. Модернізаційний підхід до Конституції України має бути орієнтований на утвердження людини як найвищої цінності суспільства і держави.

Права і свободи людини і громадянина, гарантії їх реалізації та захисту повинні бути викладені системно, комплексно, уникаючи декларативності у їх закріпленні. У Конституції України мають бути закріплені гарантії і механізм реалізації прав і свобод, а їх обмеження повинні чітко встановлюватися і фіксуватися виключно на конституційному рівні.

У реформованій Конституції України має бути запроваджений принцип пропорційності, відповідно до якого правові обмеження прав і свобод людини і громадянина повинні бути мінімальні. Конституція України має підсилити механізм реалізації її положень як норм прямої дії. Положення Основного Закону України повинні захищатися державою, варто у зв'язку з цим, можливо, повернутися до питання прийняття конституційних законів.

Модернізована Конституція України має відповідати загальноєвропейським міжнародним стандартам, принципам та вимогам міжнародно-правових документів у сфері прав людини, а також максимально враховувати рекомендації і висновки Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії), Парламентської Асамблеї Ради Європи, світовий та вітчизняний досвід конституціоналізму.

Конституція України має врегулювати питання про пріоритет міжнародних договорів у сфері прав і свобод людини стосовно актів національного права. В Основному Законі мають бути зафіксовані конституційні засади світових та європейських інтеграційних прагнень Української держави.

Оновлена Конституція України має забезпечити реалізацію державної влади на засадах чіткого розподілу її функцій та повноважень через встановлення системи стримування і противаг адміністративної, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування.

Структура модернізованої Конституції України і викладення її положень повинні забезпечувати наступництво у конституційному регулюванні суспільних відносин. Структура оновленої Конституції має, відповідно до усталеної загальної логіки формування нормативно-правового матеріалу, відповідати національній законодавчій техніці нормотворення з урахуванням світового європейського конституціоналізму та необхідності уніфікації категорійно-понятійного апарату.

Утім методологія підготовки документів конституційного рівня завжди передбачає визначення та постановку ціннісних орієнтирів, мети, визначення часових рамок підготовки документів, етапів діяльності, пропозицій щодо способів, форм, засобів розв'язання поставлених цілей, визначення насамперед переліку очікуваних прогнозних результатів тощо.

У доповіді член Конституційної Асамблеї *М. В. Оніщук* зазначав, що чинний Основний Закон втілює головні здобутки і напрацювання європейського конституціоналізму. Разом з тим гостра політична боротьба, яка передувала прийняттю Конституції, зумовила її половинчастість та компромісність.

Потреби еволюційного розвитку України потребують переосмислення положень чинної Конституції та вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин. Потрібна не нова Конституція, а втілення в існуючу нового характеру взаємин між громадянином

і суспільством, з одного боку, і владою — з другого. Зміни мають усунути у змісті Основного Закону існуючі недоліки: недостатність механізмів гарантування конституційних прав і свобод людини й громадянина; вади в організації та функціонуванні державного механізму; очевидно гіпертрофований централізм; недосконалості системи стримувань і противаг, неефективність існуючої територіальної організації влади, смислові неузгодженості. Зміни мають відкрити шлях до проведення давно назрілих правових реформ.

Основою сучасної доктрини конституційної перебудови України є такі ключові питання: вдосконалення механізмів реалізації влади народом, формування й удосконалення системи організації публічної влади і механізмів її контролю.

Розвиток народовладдя має принципове значення в доктрині конституційного оновлення. Воно безпосередньо пов'язано з формуванням влади, розвитком представницької демократії, а також із безпосередньою участю народу в здійсненні влади.

Формування влади відбувається шляхом виборів. Тому забезпечення широкої участі громадян у виборах, їх прозорості, вільного волевиявлення, сталості виборчого законодавства і виборчого процесу повинні визначати мету й становити зміст конституційних змін.

Усі виборці повинні мати однакову кількість голосів на виборах і голосувати особисто; виборцям мають гарантувати умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення під час голосування.

Важливо закріпити періодичність виборів, визначити конституційні терміни їх проведення, розвести в часі вибори Президента України, народних депутатів і органів місцевого самоврядування (хоча і в рамках одного виборчого циклу). Через засоби конституційного регулювання слід забезпечити неспотворюваність народного волевиявлення, запровадити систему відкритості партійних списків і з огляду на недорозвинутість політичної культури, елементів імперативності представницького мандата.

Необхідним є запровадження інституту народної законодавчої ініціативи, коли (на вимогу певної кількості громадян, які мають право голосу, наприклад, від 100 до 500 тис.) законопроект може бути внесено до парламенту та розглянуто позачергово. За народною ініціативою (на вимогу не менше 1,5 млн громадян України, які мають право голосу) може бути подано законопроект про внесення змін до Конституції або про нову редакцію Конституції України. Назрілим

є конституційне унормування положень про скасувальний референдум (народне вето) та право на конституційну скаргу.

Удосконалення потребують положення чинної Конституції щодо меж використання референдної демократії. На загальнонаціональних референдумах вирішуються питання національного суверенітету: зміна території, участь у міждержавних об'єднаннях, схвалення змін до Конституції тощо. Рішення, ухвалені за наслідками реалізації такої форми народного волевиявлення, мають бути обов'язковими та не потребують додаткового затвердження будь-якими конституційними органами. Саме на конституційному рівні, а не рішеннями Конституційного Суду України, має бути визначений порядок введення в дію рішень, ухвалених на референдумі.

Щодо удосконалення системи організації публічної влади, то в Україні має бути змішана або парламентсько-президентська форма правління. Саме такий політичний режим виступає надійним запобіжником повернення до автократичних форм правління.

Сьогодні визначальним у питанні вдосконалення системи організації влади є створення нових конституційних балансів, сучасної та ефективної системи стримувань і противаг. Особливо актуальним це є з огляду на політичну незавершеність і недостатню зрілість української демократії.

Основними чинниками, які визначають зміст удосконалення системи стримувань і противаг, є: закріплення неоднакових форм і способів формування окремих гілок влади; встановлення різних термінів їх повноважень; визначення чітких дискретних повноважень кожної з них; послідовне проведення в життя демократичних принципів організації та діяльності органів державної влади та їх посадових осіб; встановлення конституційно-правової відповідальності за допущені порушення дискретності; здійснення належного конституційного контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень з метою забезпечення верховенства права у їх взаємовідносинах.

Стрижнем конституційних змін мають стати перехід до бікамералізму; роз'єднання джерел формування основних гілок влади, насамперед судової; забезпечення єдності й цілісності виконавчої влади — усунення існуючого її дуалізму.

До європейських стандартів пропонується обмежити обсяг недоторканності парламентарів. Притягнення їх до кримінальної відповідальності має здійснюватись у загальному порядку, аж до набрання

законної сили обвинувальним вироком щодо нього, що має наслідком припинення повноважень народного депутата.

Увесь склад Кабінету Міністрів України має формуватись у парламентський спосіб, тобто з одного джерела — палатою депутатів, яка водночас має бути наділена широкими повноваженнями щодо контролю за діяльністю уряду й перед якою він (уряд) відповідальний. При цьому запровадження парламентської інвеститури, тобто схвалення парламентом Програми діяльності уряду з одночасним затвердженням складу Кабінету Міністрів України, дасть змогу утворити сильну, стабільну виконавчу владу, здатну ефективно співпрацювати з представницьким органом. Пропонована модель організації виконавчої влади та її взаємодії із законодавчою відповідає завданню утвердження в національній державно-правовій системі змішаної форми правління в умовах незавершеності розвитку парламентаризму.

Повноваження Президента України мають бути зосереджені на питаннях зовнішньої політики, національної безпеки і оборони.

Одним із фундаментальних завдань державно-правового розвитку країни та конституційно-правової модернізації є децентралізація влади в Україні. Очевидною стає необхідність децентралізації існуючої системи влади.

Потребує перегляду існуюча система територіально-адміністративного поділу (устрою) країни. Слід визначитися з межами двох складових у публічній системі управління — державного й регіонального (муніципального). Рухатися тут необхідно, спираючись на принцип повсюдності й повновладдя місцевого самоврядування.

У сучасній доктрині конституційної перебудови України важливе місце відводиться питанням удосконалення механізмів контролю влади.

Йдеться про встановлення дієвого парламентського контролю і створення такої судової системи, яка забезпечує ефективний захист прав людини і контроль за діями публічних інститутів влади, зокрема, про запровадження усталеної в практиці розвинутих зарубіжних країн форми парламентського контролю за урядом, а саме: інституту інтерпеляції в її класично-європейському конституційному форматі.

Потребує конституційного унормування й діяльність Уповноваженого з прав людини. Після його висновків про порушення прав людини невідворотно має наставати відповідальність винних осіб, ці заходи мають проводити органи, які наділені відповідною компетенцією, для унеможливлення повторення таких порушень у майбутньому.

Зміни до Конституції України мають створити конституційну основу для реформування судової системи, перетворити суди і правосуддя в справжніх гарантів реалізації та захисту прав людини і громадянина.

Зміни полягають у: запровадженні інституту мирових суддів; закріпленні конституційних гарантій створення в Україні суду присяжних як суду факту; зміні порядку формування Вищої ради юстиції з метою забезпечення у її складі більшості суддів, обраних безпосередньо суддівським товариством; збільшенні вікового цензу суддів до 29 років; виведенні політичних органів (парламент і Президент) із процедури призначення суддів; скасуванні першого призначення суддів на п'ятирічний термін; обранні на посади голів місцевих й апеляційних судів та їх заступників зі складу суддів відповідного суду; встановленні окремого бюджетного фінансування кожного суду.

Далі М. В. Оніщук зазначив, що сьогодні не існує іншого шляху внесення змін до Конституції України, ніж це передбачено її нормами.

Прийняття нової редакції або нової Конституції України на референдумі за народною ініціативою є можливим, однак лише після внесення змін до XIII розділу Конституції України та за наявності відповідних норм у законах України, які регулюють ці відносини.

У своїй доповіді член Конституційної Асамблеї *М. О. Теплюк* зупинився на методологічних питаннях уведення в дію конституційних законів. Одним із перших кроків у роботі Конституційної Асамблеї має стати аналіз практики реалізації чинної Конституції, аналіз того, якою мірою втілено в життя її положення, які положення Конституції є проблемними.

Конституцією 1996 р. вносилися радикальні зміни в існуючу систему відносин, і ці зміни проводилися через її перехідні положення.

Вирішальною на той час виявилася потреба в стабілізації, чим і пояснюється негайне надання чинності новій Конституції з дня її прийняття, за рахунок нехтування правилами юридичної техніки та ігнорування тих суперечностей, які виникають у зв'язку з таким політичним за своєю сутністю рішенням. Конституція 1996 р. стала чинною навіть за відсутності офіційно підписаного її тексту.

Чинність попередньої Конституції припинилася в день ухвалення нової Конституції (як пізніше витлумачив Конституційний Суд), а тому її вимоги перестали бути обов'язковими. Однак нова Конституція не допускає набуття чинності законом (у тому числі й конституційним) раніше дня його опублікування. Крім того, у ст. 57 цієї Конституції

недвозначно встановлено, що закони, які визначають права і обов'язки громадян (розділ II Конституції), не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними. Отже, ст. 160 Конституції суперечила ст. 57 тієї ж Конституції України.

Крім того, якщо застосувати до набуття чинності Конституцією 1996 р. вимоги, встановлені нею до законів, включаючи конституційні закони, то після її прийняття Конституція разом із законом про введення її в дію мала б бути підписана Головою Верховної Ради України і невідкладно направлена Президенту України (згідно зі ст. 94 Конституції). Яким чином у такому разі розвивалися б події далі, сказати важко, оскільки невідомо, чи підписав би глава держави ухвалену парламентом Конституцію, чи застосував щодо неї вето. Тому єдиноприйнятним виходом із ситуації виявилось урочисте підписання Конституції (а точніше, Закону про її прийняття та введення в дію) одночасно Головою Верховної Ради України та Президентом України 12 липня 1996 р.

Будь-який правовий акт, у тому числі Конституція, має бути підписаний повноважним суб'єктом, без чого він не може вважатися чинним. У статті 160 Конституції України ця вимога фактично проігнорована.

З аналізу практики конституційного процесу в Україні виявляється необхідність у методологічних напрацюваннях з метою вирішення, зокрема, питання співвідношення політичної і техніко-юридичної доцільності у конституційному процесі, значення юридичної техніки для забезпечення належної дії оновленої Конституції України. За умови прийняття окремого конституційного закону про введення в дію оновленої Конституції України логічно з точки зору юридичної техніки усі положення, аналогічні вміщеним у розділі XV «Перехідні положення» Конституції, викласти в цьому законі. Отже, нова редакція Конституції не містила б у собі положень, які перестали бути актуальними і не діють після їх реалізації, але залишаються в тексті Конституції. Це стосується пунктів 2–8, 10, 11, 12, 13 розділу XV Конституції України. Крім того, у разі прийняття законів про внесення змін до Конституції України з прикінцевими та перехідними положеннями не виникало б питання про те, в якій частині текст прийнятого конституційного закону включати в текст чинної Конституції України. А у період із 1 січня 2006 р. до 30 вересня 2010 р. виникла не зовсім вдала з точки зору юридичної техніки ситуація

у зв'язку з прийняттям Закону України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», в якому вміщено розділ II «Прикінцеві та перехідні положення».

В офіційному виданні Конституції України (Київ: Парламентське видавництво, 2006) було вміщено безпосередньо після тексту Конституції під заголовком «Додатки» витяг із Закону від 8 грудня 2004 р., в якому наведено зміст його прикінцевих та перехідних положень. У Додатках вміщено офіційні тлумачення до Конституції України у рішеннях Конституційного Суду України. Разом з тим у цьому «офіційному» виданні Конституції України не було надруковано Закон України «Про прийняття Конституції та введення її в дію» від 28 червня 1996 р., як це було зроблено у першому мініатюрному презентаційному виданні Конституції 1996 р., де вміщено вказаний Закон за підписами Голови Верховної Ради України та Президента України. Отже, прийняття окремо законів про введення в дію Конституції та конституційних законів є необхідністю.

Виступ члена Конституційної Асамблеї *А. Р. Крусян* був присвячений теоретичним засадам оновлення Конституції України. Вона зазначала, що її системне оновлення має відбуватися відповідно до методологічного алгоритму досягнення поставленої мети як оптимальної системи формалізованих завдань і досягнення прогнозованого результату.

Сучасний етап конституційних перетворень в Україні потребує системної конституційної модернізації. Звідси, оновлення Конституції передбачає її модернізацію, що означає не тільки її удосконалення, але й «осучаснення».

Утім при цьому важливо зберегти все найкраще, що є в чинній Конституції України. Важливими є питання щодо характеру та правової форми оновлення Основного Закону. Конституція може бути змінена повністю або частково. Повний перегляд Конституції здійснюється двома шляхами — прийняттям нової конституції відповідно до правил, що передбачені попередньою конституцією, або прийняттям нової редакції конституції. Часткова зміна Основного Закону здійснюється через процедуру внесення змін до його тексту.

Виконання умов дотримання чинної Конституції при зміні її тексту сприятиме встановленню конституційного правопорядку та забезпеченню конституційної законності.

Враховуючи зміст політико-правових перетворень в сучасній Україні, представляється необхідною та обґрунтованою система консти-

туційна модернізація, зокрема шляхом прийняття нової редакції Основного Закону в межах розділу XIII Конституції України.

Концептуально-методологічною основою для розробки тексту відповідного законопроекту має бути Концепція оновлення Конституції України, яка включала б: методологічні принципи; сформульовані напрями (тенденції) сучасних конституційних перетворень, згідно з якими повинно бути здійснено оновлення Конституції України.

Поряд з такими основними методологічними принципами Концепції, як принципи істинності, об'єктивності, детермінізму, виокремлюється, враховуючи сучасні конституційно-правові реалії, принцип системності та антропологізму.

Виходячи з цих принципів, а також ґрунтуючись на системному аналізі конституційно-правової і соціально-політичної практики, з урахуванням чинного конституційного законодавства і міжнародно-правового досвіду у сфері державно-правового будівництва, в контексті формування українського конституціоналізму, можна визначити основні напрями (тенденції) сучасних конституційних перетворень, згідно з якими повинно бути здійснено системне оновлення Конституції України.

Запропонований перелік напрямів конституційних перетворень та кореспондуючих їм аспектів оновлення Конституції України не претендує на детальність і повну завершеність та стосується безпосередньо основ конституційного ладу України. Водночас цей перелік має методологічну спрямованість на визначення основних методологічних принципів та концептуальних напрямів алгоритмічного процесу системного оновлення Конституції України.

У своєму виступі член-кореспондент НАПрН України *А. М. Колодій* зазначив, що для оновлення Конституції України необхідно використовувати усі вищезазначені підходи, методи та способи. Методологія оновлення Конституції України має бути множинною, плюралістичною.

Філософсько-світоглядні підходи мають визначити саму стратегію оновлення Конституції України, їх загальну спрямованість, яка має бути втіленою у науково обґрунтованій Концепції внесення змін до Конституції України та підготовки на її основі законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України. Концепція внесення змін до Конституції України має наочно відображати та демонструвати ті зміни, які планується внести до Конституції України, і вони

мають бути спрямовані на удосконалення конституційного ладу, громадянського суспільства, конституційно-правового статусу людини і громадянина, місцевого самоврядування, а не державних органів, хоча зміни, що будуть стосуватися статусу та діяльності державних органів, також є надзвичайно важливими.

Використання загальнонаукових, спеціально-наукових, власне юридичних методів зумовлює положення, за якого у новій Конституції України у порівнянні із чинною, доцільно змінити назву розділу I Конституції України «Загальні засади», назвавши його «Загальні засади конституційного ладу», оскільки назва розділу I Конституції України «Загальні засади» є недовершеною.

Розділ I Конституції України, використовуючи системний та структурно-функціональний методи, доцільно структурувати на окремі глави, які б могли називатися «Основи політичної системи», «Основи економічної системи», «Основи духовної системи», «Основи соціальної системи», «Основи правової системи», «Основи міжнародних відносин» тощо.

У главі «Основи політичної системи» мають бути статті, присвячені: громадянському суспільству та правовій, демократичній, соціальній державі в Україні; народу України; якісним та формальним ознакам Української держави (демократичності, соціальності, правовому спрямуванню, формі правління, територіального устрою, державного та правового режиму); принципу розподілу влад; місцевому самоврядуванню; політичним партіям; засобам масової інформації; державним символам; зовнішньополітичній діяльності тощо.

У главі «Основи економічної системи» мають закріплюватись конституційні положення про: форми власності; суб'єктів власності; способи її набуття; землю — основу національного багатства; зовнішньоекономічну діяльність; бюджетну систему України; Державний бюджет України; грошову одиницю України тощо.

У главі «Основи духовної системи» мають закріплюватися статті та їх частини про: освіту; мови; навчальні заклади; розвиток духовності; релігію та релігійні організації; збереження пам'яток історії та культури; багатоманітність ідеологій, відсутність цензури і т. д.

У главі «Основи соціальної системи» є сенс закріпити статті, що присвячені: визнанню людини найвищою соціальною цінністю; соціальному захисту осіб похилого віку; соціальній підтримці молоді; соціальному забезпеченню материнства та дитинства.

У главі «Основи правової системи» доцільно зосередити статті та їх частини про: верховенство права у правовій системі; верховенство Конституції України у системі нормативно-правових актів; пряму дію норм Конституції України; пріоритетність норм міжнародних договорів перед національним законодавством, особливо у гуманітарній сфері; принцип «дозволено усе, що прямо не заборонено законом» та його антипод; принцип законності і т. д.

У главі «Основи міжнаціональних відносин» є сенс викласти статті, які б регламентували статус: української нації; національних меншин; корінних народів; інших соціальних прошарків, що формуються за національною ознакою; ставлення держави до них тощо.

Викладення у розділі I майбутньої Конституції України глав, статей, їх частин, які стосуються і суспільства, держави, беззаперечно, буде сприяти їх формуванню як громадянського та правової.

Надзвичайно важливого значення для реформування громадянського суспільства набуває розділ II, або йому аналогічний, Конституції України. Він має називатися «Основи конституційно-правового (або загального) статусу людини і громадянина в Україні», оскільки у ньому йдеться не тільки про права, свободи та обов'язки людини і громадянина, а й про інші елементи конституційно-правового статусу людини і громадянина. Цей розділ також доцільно систематизувати та структурувати, використовуючи системний та структурно-функціональний методи, виклавши його у вигляді взаємопов'язаних частин (глав). А саме: у першій главі викласти принципи конституційно-правового статусу людини і громадянина; у другій главі є сенс конституційно регламентувати такий елемент конституційно-правового статусу особи, як громадянство, а також основи конституційно-правових статусів інших категорій осіб. У наступних главах мають викладатися права особисті; політичні; економічні; соціальні; духовні права та свободи людини і громадянина. У заключних главах цього розділу нової Конституції України мали б викладатися обов'язки людини і громадянина.

Реформування вимагає розділ III «Вибори. Референдум» чинної Конституції України, який має називатися «Народне волевиявлення» і у якому слід передбачити та регламентувати усі форми безпосереднього народовладдя: вибори, референдуми, збори, мітинги, походи, демонстрації, страйки, рухи опору та непокори; спростити процедуру призначення всеукраїнського референдуму за народною

ініціативою; передбачити можливість проведення всенародних опитувань та ті юридичні наслідки, які вони будуть викликати; запровадити інститути народної законодавчої та адміністративної ініціативи.

Реформуючи розділ IV «Верховна Рада України», необхідно: передбачити конституційні основи для прийняття законів України «Про Верховну Раду України», «Про тимчасові спеціальні, слідчі та спеціальну тимчасову слідчу комісію», «Про парламентську більшість», «Про парламентську опозицію», «Про депутатські фракції та групи», «Про нормативно-правові акти в Україні», «Про закони та законодавчу діяльність», «Про всеукраїнський референдум», «Про місцеві референдуми», «Про народну законодавчу ініціативу»; зменшити конституційний склад Верховної Ради України до трьохсот народних депутатів України; позбавити народних депутатів України абсолютної депутатської недоторканності; утворити двопалатну структуру парламенту задля забезпечення представництва у Верховній Раді України адміністративно-територіальних одиниць.

Реформуючи розділ V «Президент України», необхідно: більш детально викласти процедуру контрасигнування актів Президента України, передбачену частиною 4 статті 106 Конституції України, оскільки у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» вона має зовсім інший зміст, ніж у Конституції; зробити реальною процедуру усунення Президента України з поста в порядку імпічменту та поширити цю процедуру стосовно інших вищих посадових осіб держави; позбавити Президента України абсолютної недоторканності, враховуючи сучасні досягнення теорії конституціоналізму.

Реформуючи розділ VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», необхідно насамперед: передбачити конституційне положення, за якого усі органи виконавчої влади, керівники їх структурних підрозділів мали б утворюватися, підпорядковуватися, реорганізовуватись, припиняти повноваження, звільнятися за ініціативою Кабінету Міністрів України; вилучити положення, передбачене частиною 4 статті 118 Конституції України, за якого «Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України», оскільки місцеві державні адміністрації є складовими частинами системи державної виконавчої влади і мають призначатися вищим органом цієї системи.

Реформуючи розділ VII «Прокуратура», необхідно: врахувати положення нового Кримінального процесуального кодексу України; прийняти новий Закон України «Про прокуратуру України». Загалом право на життя має пропозиція про віднесення прокуратури до судової влади.

Реформуючи розділ VIII «Правосуддя», необхідно: внести зміни до цього розділу Конституції України у напрямі більш систематичного врегулювання та охорони суспільних відносин у зазначеній сфері та його редагування відповідно до назви «Судова влада». У всякому іншому випадку незрозумілою стає сутність статті 131 Конституції України, присвяченої Вищій раді юстиції, яка не здійснює правосуддя; започаткувати в Конституції України суди у справах неповнолітніх (ювенальні) та інші спеціалізовані суди (соціальні, трудові).

Реформуючи розділ XI «Місцеве самоврядування», необхідно, насамперед: більш чітко визначити статус районних і обласних рад, оскільки населення району та області громадами не визнаються, а отже, правом на самоврядування не володіють, вказані представницькі органи, таким чином, утворюють так званий вторинний (похідний) рівень самоврядування, який умовно можна назвати регіональним; передбачити забезпечення належного рівня ресурсного забезпечення місцевого самоврядування (його матеріальної і фінансової основ) та чітко визначити територіальну основу місцевого самоврядування; включити статті про виключне управління місцевим самоврядуванням комунальною власністю, а також про недоторканність та повноцінність формування місцевого бюджету; внести зміни до статті 133 Конституції України, закріпивши базову територіальну одиницю — громаду, яка буде включати як територію населеного пункту, так і визначені землі навколо нього; передбачити можливості створення районними та обласними радами власних виконавчих органів. До того ж важливою для реформи системи місцевої публічної влади є ліквідація районної державної адміністрації.

Реформуючи розділ XII «Конституційний Суд України», необхідно, насамперед: на конституційному рівні утвердити і забезпечити право індивідуальних суб'єктів, юридичних осіб на безпосереднє звернення за захистом своїх конституційних прав до Конституційного Суду України, тобто запровадити інститут конституційної скарги як досить ефективний засіб захисту прав людини, що застосовується конституційною юстицією багатьох сучасних держав за умови використання інших способів правового захисту, тобто субсидіарно.

Оновлення Конституції України можливе і на підставі інших методологічних підходів, але їх арсенал має бути достатнім та придатним для удосконалення її форми, змісту та сутності. Необхідно пам'ятати, що про правильність методології оновлення Конституції України буде свідчити лише практика впровадження її у суспільне життя.

На семінарі виступив член Конституційної Асамблеї *В. В. Речицький*, який, зокрема, зазначав, що ухвалений 1996 р. Основний Закон незалежної України виявився еkleктичним, популістським і «легко-важним», як і тодішні настрої її політичної еліти. Розробники Конституції пішли шляхом невдумливого копіювання наявних зарубіжних нормативних зразків.

Основний Закон України 1996 року розробляли головню як центральний символ загального політико-правового декору. Глибинного змісту Конституції український владний клас не розумів — це видно бодай із того, що він не усвідомлював політичну реформу 2004 р. як зміну конституційного ладу. В Україні не існує глибокого усвідомлення того, в чому полягає загальний зміст і функціональне призначення органічного конституціоналізму загалом. Ідеться про хибне визначення головних цінностей, стратегічної мети Основного Закону. Пострадянська українська номенклатура певна, що Конституція — це основний закон, який закріплює основи суспільного та державного ладу, передбачає права та свободи громадян, встановлює порядок формування державних органів і органів місцевого самоврядування, а також основи їхньої компетенції...

Насправді такий підхід хибний, як і радянський конституціоналізм загалом. У структурному сенсі це виявляється в тому, що будь-яка органічна конституція — це головний нормативний чинник встановлення та підтримання горизонтальних (слабко-синусовидних) ринкових взаємин, гарант свободи та недоторканності індивіда й громадянського суспільства загалом, правовий засіб прискорення всіх соціальних взаємодій. І лише по тому — інструкція для державного апарату, тобто засіб забезпечення стабільності державного ладу.

Україна перебуває на початковій стадії засвоєння парадигми органічного конституціоналізму та наслідків, що з неї випливають. Зокрема, в Україні не усвідомлюють достатньо глибоко той проблематичний вплив, що його справляє на творчість демократія.

Якщо Україна прагне органічного конституціоналізму, то потрібно починати з рішучого посилення гарантій прав власника та земельної реформи.

На закінчення роботи методологічного семінару були прийняті рекомендації, в яких схвалювалась головна доповідь «Конституція України: загальні питання методології оновлення», з якою виступив О. І. Ющик. Було рекомендовано: Конституційній Асамблеї та її комісіям зосередити увагу на даному етапі роботи на визначенні принципів методологічних засад оновлення Конституції України; науковим установам та вищим юридичним навчальним закладам розширити і поглибити наукові дослідження теорії українського конституціоналізму; продовжити практику проведення методологічних семінарів на базі інших комісій Конституційної Асамблеї.

Матеріал підготував:

О. Скрипнюк, керівник методологічного семінару,
Голова Комісії Конституційної Асамблеї з питань
конституційного ладу та порядку прийняття і введення в дію
змін до Конституції України, академік НАПрН України