

УДК 342.4

ПРИЙНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ НАРОДОМ: МОЖЛИВІСТЬ ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ

THE ADOPTION OF THE CONSTITUTION OF UKRAINE BY THE PEOPLE: THE POSSIBILITY AND EXPEDIENCY

Петрецька Н.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті аналізується процедура, за якою було прийнято Конституцію України, шляхом офіційного тлумачення Конституційним Судом України визначено референтний порядок її прийняття. Розкривається питання щодо пущення можливості прийняття Конституції: і парламентом, і установчими зборами, і шляхом референдуму. Визначено, що відповідно до чинної Конституції України установчою владою наділений народ як носій суверенітету. З'ясовано чинники, що зумовили українське суспільство залишитися осторонь впливу на зміст і результати розвитку конституційної нормотворчості.

Ключові слова: конституційна нормотворчість, Конституція України, установча влада, прийняття Конституції парламентом, референтний порядок прийняття Конституції, способи прийняття Конституції.

В статье анализируется процедура, по которой была принята Конституция Украины. Конституционным Судом Украины определен референтный порядок ее принятия, путем официального толкования Конституции. Раскрывается вопрос о допустимости принятия Конституции: и парламентом, и учредительным собранием, и путем референдума. Определено, что в соответствии с действующей Конституции Украины учредительной властью наделен народ как носитель суверенитета. Выявлены факторы, с помощью которых украинское общество остается в стороне от возможности влияния на содержание и результаты развития конституционного нормотворчества.

Ключевые слова: конституционное нормотворчество, Конституция Украины, учредительная власть, принятие Конституции парламентом, референтный порядок принятия Конституции, способы принятия конституции.

The article analyzes the process by which the Constitution of Ukraine was adopted by the official interpretation of the Constitutional Court of Ukraine determines the order of reference of its adoption. Expands the issue of the adoption of assumptions Constitution and parliament and constituent assembly and a referendum. Determined that under the current Constitution of Ukraine constituent power vested with the people as the owner of sovereignty. Found out the factors that caused the Ukrainian society remain away influence on the content and results of the constitutional rulemaking.

Key words: constitutional rulemaking, Constitution of Ukraine, constituent power, adoption the Constitution by Parliament, adoption the Constitution by referendum, ways adopt a constitution.

Світова практика конституціоналізму виробила різні форми прийняття та внесення змін до Конституції, які істотно відрізняються від прийняття звичайних законодавчих актів. Процедура розробки конституцій у країнах з усталеними традиціями демократії зазначає, що вироблення тексту Основного закону завжди залишається справою вузького кола осіб, найавторитетніших фахівців у галузі конституційного права. Основним завданням у цьому процесі є забезпечення незалежності суб'єктів, які розробляють конституційний текст, від безпосереднього впливу політичних сил. Конституція як основний закон держави повинна бути втіленням

загальнонародного консенсусу, а не правовим актом, що на найвищому юридичному рівні узаконює провладні інтереси.

Конституція зазвичай приймається при виникненні нової держави, зміні політичних режимів або суспільного устрою, якщо текст старої Конституції неможливо пристосувати до нових реалій шляхом прийняття поправок. Це і стало передумовою прийняття нової Конституції у новій державі – Україні. Хоча цей процес був тривалим, результат його не був найкращим. Парламентом була розроблена концепція нової Конституції, двічі створювалася Конституційна комісія (у складі Президента та голови

Верховної Ради України), проект Конституції виносився на всенародне обговорення, навіть політичні партії і окремі науковці пропонували свої проекти. Незважаючи на бажання українського народу взяти участь у розробці та прийнятті власної Конституції, цьому процесу завадили політичні інтереси окремих посадових осіб. Таким чином, українське суспільство залишилося осторонь впливу на зміст і результати розвитку конституційної нормотворчості. На жаль, це вже не перше наукове дослідження, в якому наголошується про використання конституційних норм в якості інструментів легалізації й легітимації політичних рішень для задоволення інтересів високопосадових осіб.

Згідно зі статтею 5 Основного Закону України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга); виключно народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя) [1].

У змісті Конституції України порядок розробки та прийняття нового Основного закону прямо не визначений. Проте рішенням Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 р. зазначено, що «положення частини третьої статті 5 Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначити конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі», тобто виходячи з висновків Конституційного Суду України можна сказати, що прийняття нової Конституції можливе шляхом проведення всеукраїнського референдуму [2]. До того ж, на нашу думку, правильним буде оголошення з цього питання всеукраїнського референдуму за народної ініціативи. В Основному законі України чітка процедура її прийняття відсутня. Лише шляхом Офіційного тлумачення Конституційним судом України визначено референтний порядок прийняття Конституції.

Незрозумілим залишається і досі, для чого потрібно ускладнювати процедуру прийняття Конституції, залучати народ до референдуму, коли це право використано парламентом? (тут і далі курсив мій – Н.П.) Оскільки одним із найбільш розповсюджених способів прийняття конституцій є прийняття її парламентом, цей спосіб вважається демократичним, так як парламент обирається народом. До прикладу, Польща, Словенія, Естонія приймають свої Конституції шляхом попереднього схвалення їх парламентом, а затверджують їх на референдумі, тобто поєднують два способи.

Щоб дати відповідь на вище поставлене питання, проаналізуємо рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України від 11 липня 1997 р. зазначено, Конституція України прийнята Верховною Радою

України від імені Українського народу (преамбула Конституції України), який відповідно до статті 5 Конституції України має виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Це право не може бути узурповано державою, її органами або посадовими особами (там же). Отже, прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується пунктом 1 статті 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України, а також статтею 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом. Логічним наслідком цих положень стало наділення повноваженням офіційного тлумачення Конституції України замість Верховної Ради України Конституційного Суду України як органу незалежної судової влади [3]. Тобто Конституційний Суд України, роз'яснюючи положення про правомірність тлумачення Верховною Радою України «законодавства» України, у тому числі Конституції, (до речі, визнане Конституційним Судом України неконституційним), робить висновок, що чинна Конституція України була прийнята в легальний на той момент спосіб.

На думку В. Шаповала, в конституційному законодавстві України непрямо припущена можливість і встановлена форма прийняття нової Конституції в її ст. 5, згідно з якою право визначати та змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові. У такому словосполученні ключове слово – «визначати». Автор звертає увагу, що воно може трактуватися лише як таке, що позначає дію, яка ще не відбулася. Адже на сьогодні конституційний лад України вже визначено чинною Конституцією, яка до того ж була прийнята парламентом. Тому за змістом цитованого припису (ст. 5 Конституції України) конституційний лад може бути визначений народом лише через відповідний спосіб прийняття або затвердження нового Основного Закону [4, с. 5].

Український науковець О. Оніщенко зазначає, що істотною особливістю Конституції є те, що вона приймається та змінюється в особливому порядку. Вчений зазначає, що більшість авторів звертають увагу на те, що Конституцію як нормативно-правовий акт приймає особливий, на відміну від інших правових актів суб'єкт. Це положення знаходить своє відображення в сучасній доктрині конституційного права, яка розрізняє законодавчу і установчу влади. Автор зазначає, що у вітчизняній науці конституційного права поняття «установча влада», як правило, не використовується при характеристиці процедури прийняття і внесення змін до Конституції. Увага звертається на її установчий характер, який пов'язується з тим, що конституційні норми

розглядаються як первинні щодо будь-яких інших норм права, які діють у державі [5, с. 166].

Під установчою владою розуміється фактично орган, який наділений спеціальною політичною владою для прийняття Конституції. Відповідно до чинної Конституції України установчою владою наділений народ, як носій суверенітету (ст. 5 Конституції України). Крім референдуму як однієї з процедур, яка може бути використана для здійснення установчої влади, виокремлюють ще такий спосіб прийняття Конституції, як установчим органом (установчі збори, конвент, асамблея, конгрес тощо). Установчі збори – це колегіальний орган, сформований шляхом загальних і прямих виборів з метою попереднього схвалення або прийняття Конституції (іноді з метою внесення до неї змін). Як правило, після виконання цього завдання збори розпускаються, поступаючись місцем парламенту, обраному на основі нової Конституції, або продовжують свою діяльність як звичайний парламент.

Виходячи з історичних подій, які пережила Україна, спостерігається піднесеність народу України і його бажання взяти участь у будові власної держави, розпочавши саме з її фундаментальної основи – Конституції. Будь-який спосіб прийняття Конституції з вищеназваних є демократичним, якщо в ньому бере участь народ, і його права гарантуються цією ж Конституцією. В Україні народ фактично був усунений від своєї найважливішої функції – прийняття Конституції. Цей факт зумовлений перехідним періодом в Україні після розпаду СРСР. Перехідний період в Україні, як і всюди, характеризується протистоянням двох правопорядків – старого та нового. В історії згадується такі фрази, що нібито у суспільстві не було єдності щодо *механізму прийняття* Конституції (Конституційною асамблеєю чи Верховною Радою). Дискусії виникли також навколо форм державного правління в Україні (президентська, парламентська парламентсько-президентська, президентсько-парламентська республіка). Складними виявилися питання конституційного визначення форм власності, принципів побудови парламенту, організації виборчої системи, питання державної мови і символіки тощо. Це можна пояснити лише зацікавленістю окремих осіб в узурпації влади, оскільки дискусії точилися щодо питань з приводу поділу влади. Підтвердженням цього є укладений між Верховною Радою України і Президентом України Конституційний договір терміном на один рік, до прийняття Конституції України. Тож, якби склад конституційної асамблеї включав в

себе не лише Президента і Голову Верховної Ради, а вона була обрана народом (з громадян України), то досягти консенсусу було б простіше.

Прийняття Конституції треба розуміти як комплексний процес глибокого політико-юридичного значення, процес, у якому можна точно виділити щонайменше такі елементи: а) ситуації, при яких приймається нова Конституція; б) ініціатива прийняття Конституції; в) компетентний орган (конституційна або законодавча влада); г) способи прийняття [6, с. 193].

Одним із основних процесів конституційної нормотворчості є прийняття Конституції. Цілком зрозумілою є воля народу в участі цього процесу, проте очевидним є і його страх у створенні конституційних норм, розмежуванні повноважень президента і парламенту тощо, оскільки нормотворчість сприймається суспільством як створення нових правил поведінки для врегулювання суспільних відносин. Л. Заморська зазначає, що при аналізі властивостей і змісту правових норм гіпертрофується роль нормотворчого авторитету, волі законодавця. Щодо теорії правової норми, перебільшується значення суб'єктивного чинника нормотворчості, що призвело до дещо етатистського трактування, до абсолютизації ролі держави в розумінні правової норми. В результаті у свідомості залишається тільки уявлення про норму як загальнообов'язкове правило або веління, встановлене волею законодавця, що підтримується силою державного примусу [7, с. 207].

Отже, вітчизняним законодавством чітко не визначено процедуру прийняття Конституції України. Лише шляхом Офіційного тлумачення Конституційним судом України визначено референтний порядок прийняття Основного закону. Як свідчить конституційна практика, не варто перебільшувати значення такого інституту безпосередньої демократії, як конституційний референдум. Він вважається демократичним тоді, коли текст Конституції підготовлено установчими зборами або парламентом, а потім винесено на всенародне голосування. Якщо Конституція пристосовується до конкретного політичного лідера або політичної сили, то в ній чітко простежується порушення демократичних принципів і закріплюються авторитарні способи здійснення державної влади. Передбачається набір прав і свобод людини і громадянина, проте відсутній механізм їх реалізації. Щоб цього уникнути, суспільство повинно здійснювати вплив на зміст і результати розвитку конституційної нормотворчості в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Офіційне видання Верховної Ради України, 1996. – 52 с.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) / Конституційний Суд; Рішення від 05.10.2005 № 6-рп/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05>.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України»

(справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) Документ v003p710-97, поточна редакція – Редакція від 11.07.1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97>.

4. Шаповал В. Основний Закон України і референдум: до питання про «стабільність» Конституції / В. Шаповал // Право України. – 2000. – № 2. – С. 5-7.

5. Оніщенко О.В. Конституція України як основне джерело конституційного права України : дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – «конституційне право» / О.В. Оніщенко. – Київ, 2005. – 216 с.

6. Белов Д.М. Парадигма українського конституціоналізму : [монографія] / Д.М. Белов. – В. Березний : РК «Євростандарт», 2011. – 399 с.

7. Заморська Л.І. Правова нормативність та її інституалізація в Україні : монографія / Л.І. Заморська. – Одеса : Фенікс, 2013. – 304 с.