

СИСТЕМНІ ЗМІНИ І ДОПОВНЕННЯ ДО ОСНОВНОГО ЗАКОНУ

SYSTEM MODIFICATIONS AND SUPPLEMENT TO THE BASIC LAW

Пулей В.І.,

магістрант юридичного факультету
Ужгородського національного університету

У статті досліджено поняття процедури внесення змін і доповнень до Основного закону. Обґрунтовано підстави та фактори, які впливають на внесення змін і доповнень до Конституції України. Досліджено основні проблемні аспекти в процесі процедури внесення змін і доповнень до Основного закону.

Ключові слова: Основний закон, Конституція України, зміни, доповнення, редакція, право, презумпція, норма.

В статье исследовано понятие процедуры внесения изменений и дополнений в Основной закон. Обоснованы причины и факторы, влияющие на внесение изменений и дополнений в Конституцию Украины. Исследованы основные проблемные аспекты в процессе процедуры внесения изменений и дополнений в Основной закон.

Ключевые слова: Основной закон, Конституция Украины, изменения, дополнения, редакция, право, презумпция, норма.

The article examines the concept of the procedure for making amendments and additions to the Basic law. The reasons and factors influencing the introduction of amendments and additions to the Constitution of Ukraine are substantiated. The main problem aspects in the process of making amendments and additions to the Basic law are investigated.

Key words: Basic law, Constitution of Ukraine, amendments, additions, editorial, law, presumption, norm.

Постановка проблеми. За загальною конституційною процедурою положення про внесення змін і доповнень до Основного закону держави фіксуються ст. 155 Конституції України, у якій визначені питання попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до таких розділів Основного закону держави: II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», IV «Верховна Рада України», V «Президент України», VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», VII «Прокуратура», VIII «Правосуддя», IX «Територіальний устрій України», X «Автономна Республіка Крим», XI «Місцеве самоврядування», XII «Конституційний Суд України», XIV «Прикінцеві положення», XV «Перехідні положення» та остаточного прийняття закону. Чинна Конституція України встановлює для цих розділів особливий порядок внесення змін, який значно ускладнений порівняно з порядком прийняття та зміни поточного законодавства. Якщо звичайні закони приймаються більшістю голосів Верховної Ради України (не менш ніж 226 голосами), то конституційні закони – двома третинами від конституційного складу парламенту (щонайменше 300 голосами) (ст. 91, 155 Основного закону). Таке виключне повноваження Верховної Ради щодо внесення змін до Основного закону зафіксоване в Конституції України одним із перших пунктів. Необхідно зазначити, що до повноважень Парламенту належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Основного закону держави. Ці повноваження Верховна Рада здійснює самостійно відповідно до процедури, передбаченої Законом «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10 лютого 2010 року.

Стан опрацювання. Сутність системних змін та доповнень до Основного Закону досліджувалась у працях О. Бандурки, В. Журавського, П. Рабіновича, П. Рудика, В. Селіванова, В. Теліпка та багатьох інших учених. О. Бандурка у своєму монографічному дослідженні аналізує сучасні концепції та види праворозуміння щодо порядку внесення змін та доповнень до Основного Закону, досліджує новітні досягнення вітчизняної науки конституційного права щодо цієї проблематики. Цікавою з наукового погляду є позиція В. Журавського, який у монографії «Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми)» визначає і розкриває специфіку правових вимог до процедури внесення змін до Основного закону держави та її етапи.

В. Селіванов у своїх працях акцентує увагу на проблемних аспектах методологічного забезпечення теоретичного аналізу державотворення і правотворення з позиції внесення змін і доповнень до Основного закону.

Метою статті є дослідження сутності та особливостей розуміння правових проблем структури Конституції України.

Виклад основного матеріалу. З огляду на компромісний шлях прийняття Конституції України 1996 року, коли дуже часто політикам доводилося шукати відповіді на багато проблемних питань, необхідно зазначити, що закладені в ній положення визначили свою ефективність лише для певного періоду суспільно-політичного розвитку України. Зокрема, як зазначає О.М. Бандурка, керуючись ідеєю необхідності прискорення соціальних та економічних реформ, в Конституцію України було закладено модель сильної президентської влади, яка формально не належала до виконавчої гілки державної влади, проте мала надзвичайно широкі та впливові повноваження у цій сфері [1, с. 15].

Зазвичай у переважній кількості науково-теоретичних досліджень в галузі конституційного права, де аналізуються процедурні питання внесення змін до конституції, проводиться чітке розмежування між двома типами конституцій: гнучкими та жорсткими. Процес внесення змін до *гнучких конституцій* відбувається в звичайному режимі законодавчих змін відповідно до існуючих загальних процедур розгляду, прийняття, зміни або скасування законів. Що ж до *жорстких конституцій*, то мається на увазі розповсюджена у сучасному конституціоналізмі практика, коли в тексті конституції накладаються імперативні обмеження на ревізію певних конституційних норм. Отже, кажучи про зміни до конституції, необхідно від самого початку мати на увазі, що наразі об'єктивно існують доволі чітко визначені межі конституційного перегляду, які не можуть бути порушені, а в разі їх порушення сам цей факт може бути оскарженим завдяки інститутам конституційної юстиції [2, с. 78].

Системні зміни і доповнення до Основного закону необхідно розглядати як якісний, системний і комплексний політико-правовий акт національного законодавства. У цьому контексті для науково обґрунтованого оновлення Конституції визначальне значення мають методологічні засади відповідної роботи. Слід також зауважити, що за період своєї новітньої історії Укра-

їна переживає нині чи не найскладніший час. Криза охопила майже всі сфери суспільного життя, зокрема й політичну. Втім, нові політичні сили, які прийшли до публічної влади, спрямовують зусилля на розвиток Української держави та громадянського суспільства. У лютому 2014 року Верховна Рада, ухваливши Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», змінила форму державного правління в нашій країні з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську. Парламент України 386 голосами народних депутатів відновив Конституцію України в редакції 1996 року зі змінами, внесеними законами України № 2222-IV від 8 грудня 2004 року, № 2952-VI від 1 лютого 2011 року, № 586-VII від 19 вересня 2013 року, започаткувавши новий етап конституційного процесу в незалежній Україні. Основний закон держави потребував і потребує подальшого серйозного вдосконалення. Для цієї ґрунтовної роботи була створена Конституційна асамблея. Зокрема, законодавчий орган 29 квітня 2014 року провів парламентське засідання у формі громадських слухань з питань обговорення конституційної реформи. Ці законодавчі зміни було розглянуто й під час трьох всеукраїнських круглих столів національної єдності у травні 2014 року [3, с. 89].

Необхідно зазначити, що в ухваленому 20 травня 2014 року Меморандумі порозуміння й миру Верховна Рада, закликавши до деескалації напруженості в українському суспільстві, спираючись на свої конституційні повноваження, зобов'язалася забезпечити невідкладне проведення реформи Основного закону, в основу якої покладено децентралізацію влади та яка передбачає закріплення статусу України як парламентсько-президентської республіки й встановлення балансу влади між усіма її гілками на центральному та місцевому рівнях; забезпечення повноважень регіонів необхідними фінансовими ресурсами за рахунок справедливого розподілу доходів бюджетів; проведення судової реформи з метою гарантування прав громадян на чесний і справедливий суд та посилення незалежності судової системи; проведення реформи правоохоронних органів і прокуратури шляхом ліквідації в неї функцій загального нагляду; боротьбу з корупцією на всіх рівнях державної влади, посилення контролю за діяльністю чиновників. Здійснення такої комплексної реформи було можливим лише шляхом внесення змін до Основного закону держави [4, с. 12].

Зміни і доповнення до Конституції України, за словами П. Рабіновича, – це конституційна процедура, яка передбачає загальний і спеціальний (інституційний) порядок їх внесення. Перший зумовлює, що відповідний законопроект може бути поданий до Верховної Ради лише передбаченими [5, с. 41] Основним законом держави суб'єктами: Президентом України або не менш як третиною народних депутатів від конституційного складу Парламенту України (ст. 154). Далі за визначеною процедурою розгляду він ухвалюється сесійною залогом. Спеціальний (інституційний) порядок передбачає внесення конституційних змін до окремих розділів Основного закону, зокрема до розділів I «Загальні засади», III «Вибори. Референдум», XIII «Внесення змін до Конституції України». Відповідний законопроект подається до Парламенту також Президентом України або народними депутатами, але їх кількість повинна становити не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради. Цей законопроект після позитивного висновку Конституційного Суду України приймається не менш ніж двома третинами від конституційного складу Парламенту й

затверджується як закон всеукраїнським референдумом, ініційованим Президентом України (ч. 1 ст. 156) [6, с. 15].

П.А. Рудик звертає увагу на таке положення ст. 155 Конституції України: остаточне рішення щодо законопроекту про внесення змін до Основного закону держави приймається лише на наступній черговій сесії Верховної Ради України [7, с. 37]. Чергові сесії Парламенту згідно з ч. 1 ст. 83 Конституції проводяться двічі на рік: перша починається першого вівторка лютого, друга – першого вівторка вересня кожного року. Конституційна норма щодо прийняття закону на наступній черговій сесії Верховної Ради спрямована на зважений та без будь-якого поспіху його розгляд. З цієї норми випливає, що такий законопроект не може розглядатися Верховною Радою під час проведення її позачергових сесій. Відповідно до ч. 2 ст. 83 Конституції України позачергові сесії Парламенту скликаються Головою Верховної Ради на вимогу Президента України або на вимогу хоча б третини народних депутатів від конституційного складу Парламенту. Вважаємо, що позачергові сесії Верховної Ради доцільно проводити в міжсесійний період для розв'язання глобальних проблем соціального, економічного, екологічного та міжнародного характеру, які виникають раптово й непередбачено та потребують термінового розв'язання.

В. Теліпко слушно зауважує, що Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» допускає можливість попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України не лише на черговій, а й на позачерговій сесії Парламенту (ч. 6 ст. 149 цього Закону) [8, с. 12]. Аналізуючи положення ст. 155 Конституції України, варто звернути увагу ще на такий важливий аспект. Відповідно до своїх повноважень Президент України має підписати закон про внесення змін до Конституції України, ухвалений не менш як двома третинами депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Проте розділ XIII Конституції України не встановлює терміну підписання главою держави цього закону. Звичайний законодавчий акт після його передачі Парламентом Президентові України відповідно до Основного закону підписується протягом п'ятнадцяти днів (ч. 2 ст. 94 Конституції) та набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування. Такий само принцип можна застосовувати за аналогією й щодо закону про внесення змін до Конституції України, однак це потребує чіткішого правового врегулювання [9, с. 27]. Отже, аналіз положень Конституції України свідчить про ускладнення конституційно-правових вимог до процедури внесення змін до Основного закону держави порівняно з процедурою внесення змін до звичайних законів України.

Висновки. Будучи основою та невід'ємною частиною системи законодавства конкретної країни, конституція, як і будь-який закон, постає як об'єкт впливу з боку різноманітних суспільних відносин та інститутів, які мають властивість змінюватись та розвиватись. У цьому сенсі ще з зародженням класичних ідей конституціоналізму завжди визнавалась ідея необхідності перегляду конституцій та їх певної корекції, яка може відбуватись чи шляхом їх повної зміни, чи шляхом внесення до них низки поправок. У сучасних умовах державного та політичного розвитку України ця проблема не лише не втратила своєї значущості та актуальності, а навпаки, тільки набула нових стимулів, що спонукають звертатись до детальнішого аналізу зазначених питань науки у сфері державного та конституційного розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бандурка О.М. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: монографія. Харків, 2000. 120 с.
2. Коментар до конституційних змін: науково-популярне видання / ред. В.Ф. Опришко. К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. 378 с.
3. Журавський В.С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми): монографія. К.: Істина, 2015. 365 с.
4. Про Меморандум порозуміння й миру: постанова Верховної Ради України № 1280-VII від 20 травня 2014 року. Голос України. 2014. 24 травня. С. 12–15.
5. Рабінович П. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького суду та конституційного Суду України. Вісник Конституційного суду України. 2006. № 1. С. 41–44.
6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР: зі змінами, внесеними згідно із законами № 2222-IV від 08.12.2004, № 2952-VI від 01.02.2011, № 586-VII від 19.09.2013, № 742-VII від 21. 02. 2014. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Рудик П.А. Коментар до конституційних змін: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. К.: ЦУЛ, 2009. 304 с.
8. Теліпко В. Механізм ухвалення Конституції України: у площині пошуку оптимального варіанта. Віче. 2008. № 20. С. 12–16.
9. Селіванов В. До проблеми методологічного забезпечення теоретичного аналізу державотворення і правотворення. Право України. 2006. № 4. С. 27–30.