

УДК 342(477)

Д. ЮЗОВА, магістрант,
Національний-університет
“Києво-Могилянська академія”

ПИТАННЯ ПОРЯДКУ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

***Анотація.** У статті йдеться про стан процедурних питань та вдосконалення правового упорядкування щодо внесення змін до Конституції України.*

Значимою політичною акцією державної влади України слід вважати розгорнуту кампанію інтенсивної політичної реформи, яка в даному випадку переросла в реформу конституційну. Варто зазначити, що конституційна та політична реформи не є тотожними поняттями. Під державною політикою розуміються стратегічні напрями діяльності держави в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, правовій та інших сферах її внутрішнього життя, а також у сфері відносин з іншими державами на певну історичну перспективу. Засади внутрішньої та зовнішньої політики – це відправні ідеї, основні принципи стратегічної лінії діяльності держави у названих сферах. Вони є базою для проведення політики органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України [1]. А оскільки Конституція є певною мірою політичним інструментом, не дивно, що політична реформа впливає на неї. Однак, це різні поняття, які не можна підмінювати одне одним.

Конституція України займає особливе місце в національній правовій системі. Це зумовлено предметом її правового регулювання, проголошеними нею принципами, ідеями, мета яких – забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Норми Конституції України мають найвищу юридичну силу і пряму дію.

Конституцію України не можна ототожнювати зі звичайним (ординарним) законом. Вона є Основним Законом України (далі – ЗУ), і цей статус визначено в її преамбулі. Конституція України – правовий стандарт (еталон) правової демократичної держави, якому мають відповідати всі інші нормативно-правові акти, з одного боку, та “візитівка” держави, з іншого. Цей документ повинен бути взірцем високої юридичної техніки, системності, логічності викладення її змісту, не містити правових колізій.

Порядок внесення змін до Конституції України визначається у Розділі XIII. Він спрямований на забезпечення як стабільності конституційного ладу, так і динаміки його розвитку з урахуванням суспільних потреб, які постійно змінюються. Аналіз норм цього розділу дає підстави стверджувати, що Конституція України належить до “жорстких”, важко змінюваних актів, що вона може бути змінена лише в особливому, закріпленому нею порядку. Саме сталий процесуальний порядок внесення до неї змін забезпечує, певною мірою, стабільність правового змісту і можливість часткової зміни окремих положень у разі необхідності. Таким чином забезпечується, з одного боку, стабільність суспільних відносин, а з другого – можливість їх подальшого розвитку на демократичних засадах. Хоча, як свідчить зарубіжний та вітчизняний досвід така можливість не завжди є наслідком ступеня “жорсткості”. Враховуючи значення правових норм, які закріплюють зміни до Конституції України, можна стверджувати, що зміни до неї вносяться таким нормативно-правовим актом, як ЗУ.

За своєю правовою природою нормативно-правовий акт про внесення змін до Конституції України відрізняється від законів, прийнятих ВРУ на здійснення повноважень, встановлених п. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України (прийняття законів).

Після набрання чинності таким актом його норми інтегруються до Конституції України, стають її складовою і набувають найвищої юридичної сили, як і норми Основного ЗУ. ЗУ в ієрархії правових джерел не мають найвищої юридичної сили, приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України).

Про відмінність нормативно-правових актів про внесення змін до Конституції України від інших законів свідчить також самостійна конституційна процедура їх прийняття.

Конституція України визначає коло суб'єктів, які можуть ініціювати розгляд законопроекту у ВРУ. З метою забезпечення стабільності Основного Закону перелік цих суб'єктів є чітким і вичерпним. Законопроекти про внесення змін до Конституції України можуть подавати Президент України (далі – ПрУ), а також не менш як 1/3 народних депутатів України, а законопроекти про внесення змін до Розділів I, III, XIII Конституції України – 2/3 народних депутатів України від конституційного складу ВРУ (ст.ст. 154, 155 Конституції України).

Основний ЗУ встановив щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України обов'язковий попередній судовий конституційний контроль, поклавши його здійснення на єдиний орган конституційної юрисдикції. Щодо звичайних законів, прийнятих ВРУ за законодавчою процедурою, встановлено наступний факультативний контроль, який здійснює Конституційний Суд України (далі – КСУ). Причому слід зазначити, що законопроект про внесення змін до Конституції України може розглядатися ВРУ лише за наявності висновку КСУ про те, що законопроект відповідає вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України (ст.ст.154 і 156 Конституції України). У разі внесення в процесі розгляду у ВРУ поправок до законопроекту він приймається лише за умови наявності висновку КСУ про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України [2].

Суб'єкт конституційного подання з питань відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України зазначеним статтям Конституції України в Основному ЗУ невизначений. На думку КСУ, ним є виключно ВРУ [3], а на думку Пр – суб'єкт права законодавчої ініціативи, який подав цей законопроект до ВРУ, або Голова ВРУ [4].

Оскільки, особливістю конституційного судочинства є обмежене коло суб'єктів, які можуть ініціювати розгляд питань, віднесених до компетенції конституційної юстиції, право на звернення до КСУ встановлюється Конституцією України (ст.ст. 150,151) та ЗУ про КСУ (ст.ст. 40, 41, 43). Виключно законами України визначається судочинство (п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України), а також процедура розгляду справ КСУ (ст.153 Конституції України). Наведене дає підстави стверджувати, що визначення суб'єктів права на конституційне звернення з питань надання КСУ висновків щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України рішенням єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні та постановою ВРУ суперечать Конституції України і відповідно є порушенням принципу законності.

Зазначене проблемне питання, наслідком якого є прогалина в законодавстві, можливо вирішити лише шляхом прийняття ЗУ стосовно процедури розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України, законопроект якого було доручено розробити Комітету ВРУ з питань правової політики до 15.10.2003 р., але досі жодне джерело інформації не містить навіть натяку на такий законопроект.

Конституція України визначила вичерпний перелік матеріальних і процесуальних підстав, за яких вона не може бути змінена, якщо зміни: а) передбачають скасування чи обмеження прав та свобод людини і громадянина; б) спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України; в) вносяться в умовах воєнного або надзвичайного стану (ст. 157 Конституції України); г) здійснюються шляхом по-

вторного подання законопроекту, аналогічного тому, який не був прийнятий, не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту; д) стосуються одних і тих самих положень Конституції України і здійснюються двічі протягом строку повноважень ВРУ (ст. 158 Конституції України).

Процедурні обмеження щодо внесення змін до Основного ЗУ встановлені ст. 158 Конституції України. Згідно з ч. 1 зазначеної статті законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався ВРУ і не був прийнятий, може бути поданий до ВРУ не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Встановлення цією нормою процесуальних обмежень спрямовано на забезпечення стабільності Конституції України і встановленого нею конституційного ладу, правопорядку. У ч. 1 ст. 158 Конституції України йдеться про заборону подання до ВРУ законопроекту про внесення змін до Конституції України, який розглядався і не був прийнятий. На практиці КСУ виходить з буквального, вузького розуміння терміна “законопроект”, що вживається у ч. 1 ст. 158 Конституції України, тобто розуміє під ним цілісний акт. За такого підходу зазначене положення Конституції України втрачає будь-який сенс, цільове призначення. Адже достатньо замінити суб'єкта, який ініціював внесення законопроекту про внесення змін до Конституції України, окремі слова, словосполучення, які не впливають на сутність відповідних положень законопроекту, змінити структуру законопроекту, внести редакційні уточнення, щоб визнати, що це не той законопроект, який розглядався, і закон про внесення змін до Конституції України за результатами його розгляду не був прийнятий.

Ст. 159 Конституції України містить припис про обов'язковість висновку КСУ щодо відповідності законопроекту вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України. Сполучник “і” між цими статтями підкреслює нерозривність вимог щодо перевірки законопроекту про внесення змін до Конституції України як ст.157, так і ст. 158 Основного ЗУ. Логічно, що, перевіряючи кожне положення законопроекту про внесення змін до Конституції України на відповідність вимогам ст. 157, одночасно необхідно перевіряти і на відповідність вимогам ст. 158 Основного ЗУ. Однак КСУ зайняв дещо іншу позицію. Він оцінює на відповідність ст. 157 Конституції України кожне окреме положення, а стосовно відповідності вимогам ст. 158 Конституції України – в цілому. Як зазначив суддя КСУ М.Д.Савенко: *“Таким чином, Конституційний Суд України не забезпечив верховенство і пряму дію ч.1 ст. 158 Конституції України”* [5] .

Щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України іншим нормам, крім її статей 157, 158, така перевірка не може здійснюватися, оскільки це не передбачено Основним ЗУ. Конституційний контроль щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України іншим статтям, крім зазначених, виключається взагалі. Після набуття чинності нормативно-правовим актом про внесення змін до Конституції України зазначені в ньому статті стають її нормами. Таким чином, положення законопроекту про внесення змін до Конституції України не можуть перевірятися на предмет конституційності іншим її положенням.

Наявність підстав, зазначених у статтях 157 та 158, у законопроекті про внесення змін до Конституції України обов'язково перевіряється КСУ до початку його розгляду ВРУ. Тобто, висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України повинен надаватися КСУ до початку розгляду питання про його попередній розгляд та схвалення. Та, нажалі, всупереч здоровому глузду та Рішенню КСУ [6] практика пішла іншим шляхом, що може бути розглянуто як порушення норм Основного ЗУ і, відповідно, знову таки, порушення принципу законності.

Розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції України має передувати опрацювання його в комітетах ВРУ, попереднє обговорення на пленарних засіданнях ВРУ. Це дозволило б забезпечити системність внесення змін, високу юридичну техніку викладення запропонованих у законопроекті змін, ефективність реалізації запропонованих змін після їх прийняття, не допустити колізії між нормами Конституції України, досягти консенсусу щодо запропонованих змін до неї представлених у парламенті політичних сил. На розгляд для попереднього схвалення необхідно вносити повністю підготовлений для прийняття законопроект про внесення змін до Конституції України за аналогом законодавчої процедури як на третє читання.

Поклавши здійснення контролю за відповідністю вимогам ст. 157 і ст. 158 Конституції України законопроекту про внесення до неї змін на КСУ, Конституція України визначила тим самим єдиного суб'єкта, який здійснює таку перевірку. Але практика свідчить про інше: прийнятий 17.01.2002 року ВРУ ЗУ про внесення змін до ст. 98 Конституції України після підписання Головою ВРУ було направлено ПрУ, який здійснив право вето щодо ЗУ і повернув його ВРУ для повторного розгляду. КСУ вирішив визнати таким, що відповідає Конституції України, здійснене ПрУ право вето та вирішив припинити конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України змісту пропозицій ПрУ до цього ЗУ на підставі п. 3 ст. 45 ЗУ про КСУ, тим самим визнавши, що пропозиції ПрУ не є актом ПрУ і відповідно непідвідомчі КСУ. Варто зазначити, що це рішення піддається жорсткій критиці [7], але воно є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскарженим.

Щодо інших законів Конституція України не передбачає обмежень при внесенні до них змін, а наводить лише перелік питань, регулювання яких може визначатися або встановлюватися виключно законами України (ст. 92 Конституції України).

Законопроекти про внесення змін до Основного ЗУ приймаються кваліфікованою більшістю – не менш як 2/3 від конституційного складу ВРУ. При цьому зміни до Розділів I, III, XIII Конституції України після прийняття обов'язково затверджуються всеукраїнським референдумом, який призначається ПрУ. Законопроект про внесення змін до інших розділів Основного ЗУ, крім розділів I, III, XIII, підлягає розгляду на двох сесіях ВРУ. На одній сесії парламенту він попередньо схвалюється більшістю голосів народних депутатів України від конституційного складу ВРУ, а на наступній сесії приймається 2/3 від її конституційного складу. Інші закони, постанови, акти, крім випадків, передбачених Конституцією України, ВРУ приймає більшістю від її конституційного складу (ст. 91 Конституції України), тобто не менш як 226 голосами народних депутатів України.

У теорії права акти про внесення змін до Конституції, як правило, класифікуються як конституційні закони. Саме в такій формі ВРУ має приймати нормативний акт, яким вносяться зміни до Конституції України.

Отже, за своєю правовою природою нормативний акт про внесення змін до Конституції України не є тотожним будь-якому закону, який приймається ВРУ згідно з її повноваженнями, встановленими п. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України (прийняття законів).

Визначений Основним ЗУ порядок внесення змін до Конституції України є самостійною парламентською процедурою, що виключає можливість застосування при розгляді законопроектів про внесення змін до Конституції України інших конституційних положень, зокрема тих, що регулюють порядок прийняття законів відповідно до повноважень ВРУ, встановлених п. 3 ч. 1 ст. 85, ст. 92 Конституції України.

Внесення змін до Конституції України здійснюється згідно з п. 1 ч. 1 ст. 85 Конституції України в межах і порядку, передбачених Розділом XIII Конституції України. Ця норма є імперативною і не містить застережень щодо застосування інших положень,

крім Розділу XIII Основного ЗУ. Положення Розділу XIII також не допускають застосування іншого, крім цього розділу, порядку розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України. Стосовно ЗУ про внесення змін до Конституції України не можуть застосовуватися, зокрема, її положення про порядок підписання закону, прийнятого ВРУ відповідно до повноважень, встановлених п. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України (прийняття законів). Хоча Рішення КСУ [8] визначає процедуру прийняття законів та процедуру прийняття ЗУ про внесення змін до Конституції України тотожними, що є концептуально неправильним і таким, що не відповідає букві і духу Основного ЗУ.

ВРУ як єдиний орган законодавчої влади в Україні здійснює не лише законодавчу функцію, яка є пріоритетною, а й інші функції держави, зокрема установчу. Здійснюючи установчу функцію, ВРУ діє як орган установчої влади. На відміну від прийняття звичайних законів, ВРУ, приймаючи Конституцію України, діяла не як орган законодавчої влади, а як орган установчої влади. Саме як орган установчої влади вона і має вносити зміни.

У зміст установчої влади закладається право приймати Конституцію або вносити до неї зміни і таким чином створювати ті основи суспільного і державного устрою, який обирає для себе народ. Тільки установча влада може змінити засади устрою суспільства і держави. Саме на визнанні Конституції України як прояву установчої влади народу ґрунтується особливий порядок її прийняття та внесення змін до неї.

За своїм характером установча влада може бути первинною (у випадку розробки та прийняття конституції в цілому) та встановленою (у випадку зміни вже чинної Конституції). Встановлена установча влада визначається Конституцією для наступних її змін і доповнень. Вона надає вказаному в ній органу державної влади право діяти як орган установчої влади.

Установча влада в Україні належить Українському народу, і від його імені ВРУ прийняла Конституцію України. Тобто, приймаючи Конституцію України, ВРУ діяла як орган установчої, а не законодавчої влади. КСУ в своєму Рішенні [9] зазначив, що Конституція України як Основний ЗУ за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада по відношенню до так званих установлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ч. 1 ст. 6) та визначено засади організації визначених гілок влади, включно із законодавчою. Прийняття Конституції України ВРУ означало, що в даному випадку установча влада здійснена парламентом. Оскільки Основний ЗУ прийнято органом установчої влади, то логічним є внесення змін до нього саме цим органом.

Положення Розділу XIII Конституції України, який регулює порядок внесення змін до Основного ЗУ, підтверджують внесення змін до неї виключно органом установчої влади. Формальне перетворення ВРУ на орган установчої влади відбувається в процесі розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України. Законопроект про внесення змін до Розділу I “Загальні засади”, Розділу III “Вибори. Референдум”, Розділу XIII “Внесення змін до Конституції України” після прийняття його ВРУ, як зазначено в ст. 156 Конституції України, затверджується всеукраїнським референдумом, який є однією з форм безпосереднього здійснення установчої влади народом України. І хоча Конституція України прямо не вказує на порядок внесення змін до інших її розділів, крім Розділів I, III, XIII, органом установчої влади, це логічно впливає зі змісту Основного ЗУ.

Не можуть зміни до Конституції України, порядок внесення яких встановлено єдиним розділом Основного Закону держави, вноситися різними органами: в одному випадку – органом законодавчої влади, а до Розділів I, III, XIII – органом установчої влади. Адже внесення змін до Конституції України – цілісна і завершена процедура, яка не до-

пускає можливості використання при розгляді цих питань певних законодавчих процедур, зокрема щодо порядку їх прийняття.

Встановлена Конституцією України процедура внесення змін до Основного ЗУ ВРУ в порядку здійснення нею установчої влади свідчить про виключність таких її повноважень. Участь у цій процедурі на певних її стадіях можуть брати лише вказані в Розділі XIII Конституції України суб'єкти.

Названий розділ Основного ЗУ не передбачає підписання нормативно-правового акта про внесення змін до Конституції України, враховуючи його особливу юридичну природу, Головою ВРУ та ПрУ, як це визначено для законів, які приймаються ВРУ як органом законодавчої влади відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України. Зазначені особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України.

Основний ЗУ був прийнятий ВРУ в порядку здійснення установчої влади і набрав чинності без підписів Голови ВРУ і ПрУ.

Але КСУ розширив конституційно визначені повноваження ПрУ та Голови ВРУ, визнавши за ними право на підписання нормативно-правових актів про внесення змін до Конституції України, прийнятих ВРУ в порядку здійснення установчої влади; визнав за ПрУ право перевіряти певною мірою правильність висновків єдиного органу конституційної юрисдикції щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України; поставив під сумнів доцільність здійснення попереднього судового конституційного контролю КСУ, висновок якого щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України є обов'язковим для ВРУ. За Конституцією України рішення і висновки КСУ є обов'язковими також і для ПрУ. Прийнятим Рішенням КСУ разом з тим обмежив повноваження ВРУ самостійно визначати зміст необхідних змін до Конституції України, встановив конституційну норму про повторний розгляд нормативно-правових актів про внесення змін до Конституції України, поширив на ці акти, прийняті ВРУ в порядку здійснення установчої влади, загальні правила підписання та оприлюднення законів, прийнятих у порядку здійснення парламентом законодавчої функції.

Низка вищезазначених рішень та висновків КСУ містять своєрідне офіційне тлумачення Конституції України, не зв'язуючи себе ні їх змістом, ні буквою, а інколи навіть нові норми права, що фактично були створені органом конституційної юрисдикції. Такі випадки можливо розглядати як порушення конституційного принципу розподілу влад. Зазначене вирішення питання прогалини в законодавстві є неприпустимим. На жаль, діяльність єдиного органу конституційної юрисдикції дедалі частіше стає об'єктом критики з боку науковців та практиків. Розгорнутий критичний аналіз деяких рішень і висновків КСУ періодично наводиться в окремих думках його суддів. В теорії пропонуються різні варіанти забезпечення конституційності актів КСУ. Наведене дає підстави стверджувати, що практична потреба в цьому є. Про необхідність здійснення в певних формах контролю за діяльністю конституційної юстиції свідчить і міжнародний досвід. Наприклад, Федеральний Конституційний Суд Німеччини вже має 50-річну історію функціонування, але й він не може запобігти помилкам. Тому в Німеччині існує практика зміни органом конституційної юрисдикції своїх рішень. Так, голова Федерального Конституційного Суду Німеччини Ютта Лімбах на конференції, присвяченій п'ятиріччю КСУ, зазначила, що *“В останні роки Конституційний Суд Німеччини під впливом громадськості змінив свою правову позицію з п'яти рішень”* [10]. Тому заслуговує на увагу й підтримку висловлена В. Тацієм і Ю. Тодикою пропозиція про доцільність *“...законодавчо закріпити право Конституційного Суду України на перегляд своєї раніше висловленої правової позиції або ж знайти інші механізми розв'язання цієї до-*

суть гострої і актуальної в науковому і практичному аспекті проблеми” [11]. Потреба нагального вирішення цих питань є очевидною, і для її розв’язання необхідно активізувати та об’єднати зусилля вчених – юристів і законодавців.

Ще одним з проблемних питань внесення змін до Конституції України є те, що жодне рішення з цього приводу не може бути ухвалено на позачерговій сесії. Взагалі скликання позачергової сесії в день відкриття відповідно до вимог Основного ЗУ чергової сесії суперечить Конституції України і здоровому глузду. Необхідність скликання позачергової сесії може бути обумовлена лише якимись вивинятковими обставинами і лише у міжсесійний період. У день початку роботи чергової сесії (відповідно до ч. 1 ст. 83 Конституції України чергові сесії ВРУ починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року, а 3 лютого саме й було першим вівторком лютого 2004 р.) скликати позачергову сесію абсолютно неприпустимо. Більше того, відповідно до п. 2 ст. 2.3.2 Регламенту ВРУ повідомлення про скликання позачергової сесії має бути опубліковане не пізніше як за 3 дні до її відкриття. Але у жодному офіційному виданні таке повідомлення не було надруковано. Але 03.02.2004 року на своїй позачерговій сесії ВРУ схвалює Постанову “Про внесення доповнення до Постанови ВРУ “Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України” (реєстр. № 4105) [12].

Всебічний аналіз змісту ст. 155 Конституції України дає підстави для висновку про те, що голосування по проекту щодо внесення змін до неї має відбуватися на двох саме чергових сесіях. Причому на першій черговій сесії його має ухвалити абсолютна (проста) більшість депутатів від конституційного складу парламенту (тобто не менше 226 народних депутатів), а на наступній черговій сесії ВРУ за нього повинна проголосувати кваліфікована більшість, тобто не менш як 2/3 від конституційного складу парламенту, що відповідно дорівнює 300 депутатам.

Видається більш ніж сумнівним правомірність додаткового (по суті нового) розгляду законопроекту, уже розглянутого КСУ і саме з урахуванням його висновку [13] схваленого 24.12.2003 року [14], та вилучення з нього цілої низки положень. Це фактично нове попереднє схвалення [15], чого Конституція України не передбачає. Будь-які зміни, внесені до законопроекту (навіть якщо це вилучення одного з положень), мають означати повернення до початку процедури внесення змін до Конституції України.

Цілком зрозуміло і те, що жодні обставини (в тому числі й блокування трибуни) не можуть виправдати ухвалення будь-якого рішення без обговорення, тим більше коли воно стосується внесення змін до Конституції України. Однак Постанова ВРУ “Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України” (реєстр. № 4105), була ухвалена взагалі без обговорення. Це прямо суперечить ст. 6.4.6 Регламенту ВРУ, відповідно до якої “розгляд і прийняття законопроекту Верховною Радою включає: обговорення і схвалення основних положень в основному, обговорення і схвалення постатейно та в цілому”. Вважаю, що зазначена вимога має поширюватися на розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції України і на попередній, і на наступній сесії. Перше схвалення законопроекту називається у ст. 155 Конституції України попереднім лише з метою його термінологічного відмежування від остаточного і не має нічого спільного з попереднім розглядом законопроекту в комітетах (ст. 6.3.1 Регламенту ВРУ). Але 24.12.2003 року схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України фактично відбулося без розгляду.

Звичайно, можливо поставити під сумнів правомірність посилення на відповідні положення Регламенту ВРУ, оскільки його було ухвалено ще 27.06.1994 року, причому не законом, а постановою парламенту. Саме тому в аспекті дотримання процедури вне-

сення змін до Конституції України важливо проаналізувати можливість використання у практиці роботи парламенту та в процесі будь-якої дискусії зазначеного документа [16].

Чинна Конституція України (ч. 5 ст. 82) вимагає, щоб “порядок роботи Верховної Ради України” було встановлено “законом про Регламент Верховної Ради України”. КСУ також вважає, що порядок проведення голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, в тому числі випадки та підстави переголосування, підлягають врегулюванню відповідно до ч. 5 ст. 82 Конституції України в законі про Регламент Верховної Ради України. Але як бути сьогодні, якими нормативними актами мають керуватися парламентарії до ухвалення закону про Регламент, КСУ не встановив.

Безумовно, відсутність такого закону свідчить про безвідповідальне ставлення українського парламенту (причому одразу другого, третього і четвертого скликань) до виконання конституційних приписів.

Однак відповідно до п. 1 Перехідних положень Конституції України (Розділ XV) “закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України”. Отже, Регламент ВРУ 1994 р. може діяти частково й сьогодні, а парламент не лише має право ним керуватися, але й зобов'язаний його дотримуватися. Усі положення цього Регламенту, які прямо не суперечать Основному ЗУ, мають діяти у повному обсязі. Яким же чином відмежувати чинні положення Регламенту від тих, що не мають юридичної сили і не повинні діяти? Найкращим варіантом було б вилучення нечинних положень самим парламентом шляхом внесення відповідних змін та доповнень та ухвалення його законом. Пізніше можна було б ухвалити новий закон про Регламент. Можливим, хоча й не зовсім бажаним, є варіант, коли б ті положення Регламенту, які не відповідають Конституції України, встановив КСУ. Але у зв'язку з відсутністю відповідного звернення та значне перевантаження КСУ цього ще не зробив. Тому в кожному конкретному випадку визначати, чи відповідає Конституції України те чи інше положення Регламенту, має той суб'єкт, який його застосовує чи до нього звертається (так само, як і стосовно переважної більшості законів та інших нормативно-правових актів).

Висновки. Аналіз процедурних питань внесення змін до Конституції України дозволяє зробити висновок, що правове регулювання порядку внесення зазначених змін на сьогодні не повною мірою відповідає принципам права (в тому числі конституційним), а саме: порушено чи не найважливіші принципи демократичної правової держави – принцип законності та принцип розподілу влад, що відповідно унеможлиблює забезпечення ефективного захисту Конституції.

Процедура внесення змін до Конституції України не є визначеною, чіткою та прозорою, якою має бути, та вимагає вдосконалення.

Крім того, достатніх підстав для внесення змін до Основного Закону України в такому вигляді, в якому вони пропонуються, немає, принаймні на цей час.

З приводу конституційної реформи, а також окремих форм та методів, які використовуються офіційними структурами України для її запровадження, важко не дійти висновку, що ця реформа в її нинішньому політичному вигляді та правовій редакції не відповідає реальним інтересам українського суспільства, ні в актуально фізичному часі, ні в перспективі можливих подальших перспектив.

Зазначені проблемні питання є наслідками прогалини в законодавстві. Єдиний вихід з цієї ситуації вимагає визнання верховенства права і підпорядкування йому всіх політичних мотивацій. Тоді і лише тоді Україна зможе подолати ці проблеми та уникнути руйнівного кроку назад.

Використана література

1. Чаюн М.Г., Кириченко Ю.М., Кидисюк Р.А. та ін. Правові позиції КСУ в рішеннях і висновках (1997 – 2003 роки). – К.: Атіка, 2003. – 336 с.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 09.06.1998 №8-рп/98. – К.: Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – С.118.
3. Там само.
4. Постанова Верховної Ради України “Про зміни у складі Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України” від 22.05.2003 № 845-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, № 36, ст. 298.
5. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України „Про внесення змін до Конституції України” вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) від 12.10.2004 № 2-в/2004. // Голос України. – 2004. – № 208; Урядовий кур’єр. – 2004. – № 199.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 09.06.1998 №8-рп/98. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – С.118
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України „Про внесення змін до статті 98 Конституції України” та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11.03.2003 №6-рп/2003. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – С. 55.
8. Там само.
9. Рішення Конституційного Суду 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 № 4-зп. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 42. – С.59.
10. Василюк В. Спірні питання тлумачення Конституційним Судом України Конституції та законів України // Вісник академії правових наук України. – 2005. – № 1(40). – С. 44 - 55.
11. Тацій В., Тодика Ю. Питання меж тлумачення Конституційним Судом Конституції та законів України // Вісник академії правових наук України. – 2001. – № 4(27). – С. 31 - 40.
12. Постанова Верховної Ради України “Про внесення доповнення до Постанови Верховної Ради України “Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105)” від 03.02.2004 №1403-IV // Голос України від 05.02.2004.
13. Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін і доповнень до Конституції України”, направлено Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України) від 05.11.2003 № 2-в/2003. // Офіційний вісник України від 28.11.2003.
14. Постанова Верховної Ради України “Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105)” від 24.12.2003 №1399-IV // Голос України від 27.12.2003.
15. Постанова Верховної Ради України “Про внесення доповнення до Постанови Верховної Ради України “Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105)” від 03.02.2004 №1403-IV // Голос України від 05.02.2004.
16. Конституційна реформа: експертний аналіз. – Харків: “Фоліо”, 2004. – 176 с.



