



ПРИЙНЯТТЯ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В АСПЕКТІ ПРОЦЕДУР БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

БАКУМОВ Олександр Сергійович - аспірант кафедри конституційного права України Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

В статті автор обґрунтовує своїм взглядом відносно цілесобразності прийняття тексту майбутнього Основного Закону на всеукраїнському референдумі. Проаналізовані можливі процедури розробки і прийняття тексту нової Конституції.

Ключові слова: Конституція, безпосередня демократія, референдум, процедура внесення змін, Конституційна асамблея.

На нинішньому етапі розвитку Української держави особливого значення набувають процедури внесення змін до Конституції України, насамперед у зв'язку зі створенням Конституційної асамблеї. Як відомо, ці процедури досить детально врегульовані в розділі XIII чинного Основного Закону «Внесення змін до Конституції України» (ст.ст. 154-159) і главі 26 Закону «Про Регламент Верховної Ради України». Багато цінного для з'ясування цієї проблематики можна також знайти в Рішеннях Конституційного Суду України від 09.06.1998 р. (справа щодо внесення змін до Конституції України), від 27.03.2000 р. (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою), від 11.03.2003 р. (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України), від 05.10.2005 р. (справа про здійснення влади народом) і, звичайно ж, Рішенні, що набуло особливого розголосу, від 16.04.2008 р. (справа про прийняття Конституції і законів України на референдумі), за яким заявлені три окремі думки. Таким чином, досліджувані процедури мають,

на перший погляд, досить широку деталізацію в поточному законодавстві і відповідних Рішеннях Конституційного Суду. Тим часом, тут, як і раніше, залишається чимало проблемних моментів.

Метою цієї статті є необхідність визначитися з тим, наскільки доцільним і юридично виваженим є прийняття тексту майбутнього Основного Закону на всеукраїнському референдумі.

Зазначимо, що процедуру внесення змін до Основного Закону врегульовано в Конституції України і Законі «Про Регламент Верховної Ради України» (тут і далі – Регламент). Саме в Регламенті містяться конкретні процедурні аспекти внесення змін, а саме: порядок подання до Верховної Ради законопроектів про внесення змін до Конституції України, пропозицій та поправок до них; відкликання зазначених законопроектів; включення до порядку денного сесії Верховної Ради відповідного законопроекту, його розгляд та ін.

Однак наявне регулювання є неповним. Якщо до процедури, передбаченої ст. 155 Конституції України, його ще можна буде застосувати, то в разі із внесенням змін до розділу I, III, XIII (ст. 156 Конституції України) ситуація помітно ускладнюється. Тому що тут уже не тільки Верховна Рада України виступає як суб'єкт процедури, але також Президент, який повинен призначити всеукраїнський референдум. А ці питання вже не можуть бути врегульовані в парламентському регламенті, якою б юридичною с

лою він не був би наділений. Закон же «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» від 03.07.1991 р. морально застарів, суперечить Конституції України і характеризується істотними прогалинами.

Так, необхідність призначення конституційного референдуму Президентом, як того вимагає Конституція, у Законі навіть не позначена (згідно зі ст. 12 Закону всеукраїнський референдум призначається тільки Верховною Радою України), не зрозуміло також, у які строки Президент повинен видати відповідний Указ, у які строки конституційний референдум повинен бути проведений, що слід розуміти під таким формулюванням, як «прийняття на референдумі рішень, які визначають основний зміст Конституції України» (ст. 3 цього Закону) та ін. Тому, напевно, є раціональне зерно в ідеї В. Б. Ісакова про розробку окремого Закону «Про порядок прийняття і набрання чинності змінами до Конституції» [1, с. 419], у якому можна було б комплексно врегулювати зазначені процедури, передбачені як ст. 155, так і ст. 156 Конституції України.

Проблемним є питання про те, чи поширюється дія розділу XIII Конституції України на перегляд Конституції, тобто прийняття принципово нового Основного Закону, або ж його дія обмежена суто внесенням конституційних доповнень, а також взагалі - яким чином повинна прийматися нова Конституція? У своєму Рішенні від 27.03.2000 р. (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) Конституційний Суд чітко встановив, що хоча право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить тільки народу (ч. 3 ст. 5 Конституції), проте Основний Закон встановив чіткий порядок внесення змін до Конституції (розділ XIII). А отже, питання «чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?», яке, у свою чергу, хотіли винести на референдум 16 квітня 2000 р., суперечить Конституції [4].

За цим Рішенням була заявлена окрема думка судді М. Ф. Селівона. Він підкреслював, що чинна Конституція не передбачає порядку прийняття (затвердження) нового тексту або редакції Основного Закону, вона

регламентує тільки процедуру внесення до неї змін. І не випадково, оскільки необхідність прийняття нової Конституції зумовлюється економічним, соціальним і політичним розвитком кожної держави та ініціюється певними політичними силами, передусім політичними партіями. Як правило, шляхом прийняття спеціального акта створюються складні механізми напрацювання тексту Основного Закону (установчі збори, конвенції, комісії, створювані на паритетних засадах, тощо). Після великої і складної підготовчої роботи, можливого попереднього народного обговорення текст нової Конституції виносяться на затвердження в установленому порядку, зокрема референдумом [7]. Разом з тим ця думка не була підтримана іншими суддями.

Однак, уже в Рішенні від 05.10.2005 р. (справа про здійснення влади народом) Конституційний Суд, склад якого мало змінився порівняно з 2000 р., кардинально змінив свою правову позицію. Так, у п. 4.3 мотивувальної частини зазначеного Рішення Конституційний Суд установив, що розділ XIII регулює тільки порядок внесення змін до неї, а, отже, народ має право прийняти нову Конституцію України [5]. Нарешті, у Рішенні від 16.04.2008 р. (справа про прийняття Конституції і законів України на референдумі) зазначається, що в системному зв'язку зі ст. 5 Конституції України народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад шляхом прийняття Конституції України, щоправда, у порядку, який повинен бути визначений Конституцією і законами України (п. 1 резолютивної частини) [6].

Переконані, що прийняття нової Конституції, так само як і внесення змін до Конституції чинної, можливі тільки в порядку, передбаченому конституційними приписами. По-перше, у такий спосіб забезпечується певна конституційна спадкоємність, за якої перебіг державно-правового життя буде починатися не з «чистого паперу», а на основі тих позитивних норм, які були напрацьовані під час державного будівництва й відображені в попередніх Основних Зако-

нах, починаючи з 1996 р. По-друге, чітке дотримання процедур розділу XIII, залучення до нього вищого представницького органу – парламенту, дозволить досягти компромісу інтересів, консенсусу щодо нового Основного Закону, а не превалювання прагнень тих, чий законопроект, наприклад, буде винесений на всеукраїнський референдум. Взагалі поступове удосконалення чинного Основного Закону з дотриманням усіх конституційних процедур дозволить знизити напругу в протиріччях з приводу нової Конституції, прийняття якої можна буде перенести на той час, коли ситуація в українському суспільстві дещо стабілізується. По-третє, сам факт відповідності прийнятих поправок положенням розділу XIII убезпечить майбутній Основний Закон від обвинувачень у нелегальності, які можуть істотно вплинути на ставлення до нього в суспільстві, де конституційний нігілізм і так сильний. По-четверте, прийняття нової Конституції на всеукраїнському референдумі спричинить низку практичних проблем.

Так, виникають питання: який із численних проектів Конституції повинен бути винесений на референдум; чи можливо, щоб їх було декілька, або референдум повинен проводитися за кожним проектом окремо; який необхідний відсоток тих, хто проголосував «за», щоб такий закон вважався прийнятим; чи повинні на стадії підготовки референдуму збиратися підписи за будь-який конкретний проект Конституції; який саме орган повинен розробляти новий проект Основного Закону та багато інших питань. Не випадково Конституційний Суд України підкреслив, що порядок прийняття нової Конституції на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою повинен бути визначений Конституцією і законами України. Однак Конституція України поки такої можливості не передбачає, а тому відповідного Закону немає.

Слід зазначити, що при розробці законодавства про прийняття нової редакції Конституції на всеукраїнському референдумі необхідно дотримуватися європейських стандартів, вимог, які висуваються до подібних референдумів у країнах ЄС. Венеціанська комісія відносить до них такі:

а) правомірність проведення конституційного референдуму повинна бути прямо передбачена в самій конституції; б) практика проведення конституційних референдумів повинна бути обмежена, більш прийнятним є проведення консультативних референдумів; в) період, протягом якого рішення, прийняте на конституційному референдумі, не може бути переглянуте, змінене або відмінене, становить п'ять років; г) пропозиція або проект, відхилені на конституційному референдумі, не можуть бути прийняті в порядку іншої процедури; д) у разі проведення конституційного референдуму за народною ініціативою парламент повинен виробити та озвучити власну позицію щодо запропонованого варіанту Конституції; е) бажано, щоб був законодавчо передбачений мінімальний відсоток виборців, які повинні взяти участь у референдумі, для визнання дійсними результатів; ж) недотримання норм та правил щодо порядку проведення референдуму формує спектр підстав для перегляду законності його результатів [3, с. 102-103].

У цьому зв'язку доволі показовою була ситуація, що склалася з Національною конституційною радою. Як відомо, 18.02.2008 р. Президент України створив цей орган, залучивши до нього провідних фахівців та запросивши представників різноманітних політичних сил взяти участь у його роботі. Позитивом цієї процедури розроблення нового Основного Закону є те, що теоретично вона дозволяє залучити найбільш кваліфікованих фахівців і створити проект у найбільш раціональний спосіб. Однак відразу стали наявними слабкі місця цієї спроби, бо вибір «батьків-засновників» був кон'юнктурним і занадто суб'єктивним. Адже крім декількох вчених-правознавців, більшість у раді становили знову ж таки народні депутати і політичні лідери. Це, у свою чергу, призвело до того, що жорстка політична конфронтація, яка притаманна політичній арені сучасної України, перекинулася і на роботу конституційної ради, зокрема робилися заяви щодо її нелігитимності, впливу на окремих членів, звинувачення в обслуговуванні інтересів президентської сторони тощо. Представники політичних сил (КПУ, БЮТ, Партії регіонів) то зупиняли, то продовжували

свою діяльність у цій раді. Важливо також, що зазначена ідея була не зовсім позитивно сприйнята в регіонах України, оскільки до складу ради увійшли лише представники центру. У результаті діяльність цього органу фактично припинилася.

З доктринальної точки зору цікавою виглядає ідея І. Б. Коліушко про необхідність скликання Конституційної асамблеї України – спеціального органу установчої влади народу. У відповідному законопроекті зроблена спроба закріпити процедуру формування цієї асамблеї (вона повинна обиратися всенародно, за змішаною системою: 100 обранців – за партійними списками, по 3 обранці – від областей, АРК, м. Києва і Севастополя на основі мажоритарної системи відносної більшості, інші члени асамблеї – на основі мажоритарної системи абсолютної більшості), передбачити вимоги до її членів (у тому числі спеціальну вимогу гуманітарної освіти), максимальний строк її діяльності й орієнтовну компетенцію [2]. Між тим, як це часто буває під час підготовки законів, низка найважливіших питань залишилась «поза кадром».

По-перше, у законопроекті необхідно передбачити, з яких підстав скликається Конституційна асамблея. Формулювання «Конституційна асамблея скликається Президентом України протягом трьох місяців з моменту внесення до Верховної Ради України відповідного законопроекту» туманне і нечітке. Про що повинен бути цей законопроект – про створення нової Конституції або скликання асамблеї? А якщо Верховна Рада не підтримає цей законопроект? Не передбачено також, скільки голосів парламентаріїв необхідно буде для його ухвалення – проста або кваліфікована більшість? Вважаємо, що через важливість цього питання, адже, як підкреслює сам І. Б. Коліушко, «від механізму прийняття нової конституції буде залежати дієвість нового Основного Закону на багато років уперед» [2], необхідно зупинитися навіть не на кваліфікованій більшості, а на трьох п'ятих парламентаріїв. Бо нова конституція не повинна бути черговою президентською ініціативою, що відвертає увагу громадян від невирішених соціально-економічних питань. По-друге, необхідно

визначитися із загальною кількістю членів Конституційної асамблеї (доки в законопроекті міститься лише норма про те, що асамблея повноважна у разі обрання чотирьох п'ятих від її конституційного складу). По-третє, необхідно більш чітко прописати предмет її відання. Крім питань, зазначених у законопроекті, до нього може бути віднесене також підтвердження незмінності чинної Конституції. По-четверте, необхідно більш чітко визначитися з тим, чи повинна асамблея розробляти суто нову редакцію Основного Закону або ж вона має право вносити зміни в межах чинної. Як у такому разі бути із процедурами, передбаченими розділом XIII Конституції? Очевидно, що рішення асамблеї повинні мати пріоритет порівняно із цими процедурами, оскільки інакше у цих рішеннях просто відпадає потреба. Однак в Україні діє ст. 8 про верховенство Конституції, зокрема засад конституційного ладу, до яких належить згаданий розділ. Як бути із цим? Нарешті, насторожує велика кількість членів асамблеї (судячи з механізму обрання, кілька сотень). Не будемо забувати, що в розробці і прийнятті Конституції США брало участь лише 55 осіб. Чи не стане такий Конвент зліпком українського парламенту, де навіть найбільш апробовані світовим досвідом погоджувальні процедури іноді заходять у глухий кут?

Таким чином, ідея Конституційної асамблеї, у всякому разі в тому вигляді, у якому її пропонує І. Б. Коліушко, видається нам недосконалою з техніко-юридичних позицій та й сумнівною з погляду її практичного застосування. Але взагалі відкидати її не варто. Тому що вона дозволяє здійснити те, що не спроможна будь-яка інша процедура конституційного реформування, а саме – усунути конфліктуючі владні структури від визначення засад майбутнього конституційного ладу, так би мовити, не допустити ключових політичних гравців до вироблення правил своєї гри. Навпаки, до цього залучаються представники регіонів, усього українського народу. Впевнені, що їх участь у Конституційній асамблеї, що має тимчасовий характер і створюється виключно для розробки нової конституції, буде менш ангажованою і не буде мати за мету створення

АНОТАЦІЯ

У статті автор обґрунтовує свої погляди щодо доцільності прийняття тексту майбутнього Основного Закону на всеукраїнському референдумі. Проаналізовано можливі процедури розробки та прийняття тексту нової Конституції.

певних окремих привілеїв для того чи іншого органу державної влади.

Яким чином можна реалізувати таку процедуру? Теоретично можливий такий механізм: необхідність скликання Конституційної асамблеї повинна бути визначена на всеукраїнському референдумі більшістю громадян. Потім Верховна Рада України прийматиме спеціальний закон «Про Конституційну асамблею», де повинен бути закріплені механізм її формування. Вважаємо, що такий численний склад, який пропонує І. Б. Коліушко, приречений на постійні сварки і неузгодженість. А тому механізм має бути більш простим: до складу асамблеї мають входити по 2 представники від АРК, 24 областей, м. Києва і м. Севастополя, обрані у відповідності до процедур, які визначають органи місцевого самоврядування (усього 54 особи, що приблизно нагадує американський Конституційний конвент 1787 р.). Процедури їх обрання на місцях не слід жорстко формалізувати у Законі, як це робиться у зазначеному вище законопроекті: у якихось регіонах за доцільне будуть визнані процедури прямих виборів, в інших – делегування місцевими радами і т.і. Що стосується аргументу про можливість бойкотування таких виборів, то для визнання їх результатів потрібна буде не абсолютна, а відносна більшість тих, хто візьме в них участь. На наш погляд, діяльність такої асамблеї буде ефективною лише тоді, коли у якості відправної засади її діяльності буде слугувати збалансований проект Основного Закону, розроблений провідними науковцями (насамперед, Національної академії правових наук України) і спрямований на узагальнення світової конституційної теорії та практики.

Резюмуючи, слід відмітити, що на сьогодні, у сучасних політико-правових умовах України, найбільш доцільними і легальними

SUMMARY

In the article the author substantiates his views on the practicability of adopting the text of the future Basic Law on national referendum. The possible procedures for the development and adoption of the new Constitution are analyzed.

ми виявляються ті процедури внесення змін до Конституції, які прямо передбачені у розділі XIII Основного Закону. У той самий час юридична наука повинна зосередити свою увагу на вивченні інших, менш досліджених процедур конституційного реформування (особливо, на ідеї Конституційної асамблеї або зборів), що можуть бути запроваджені в українську конституційну практику вже в недалекому майбутньому.

Література

1. Исаков В. Б. Законодательный кодекс РФ (макет) / В. Б. Исаков // Подготовка и принятие законов в правовом государстве. – М.: Изд-во Госдумы, 1998. – С. 419-532.
2. Коліушко І. Конституційна асамблея – шлях до нової Конституції України / Ігор Коліушко, Юлія Кириченко // Дзеркало тижня. – 2008. – 9-15 лютого.
3. Референдуми в ЄС / За ред. Д. С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.
4. Рішення Конституційного Суду України від 27.03.2000 р. за № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 1285.
5. Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 р. за № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.
6. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 р. за № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та Законів України на референдумі) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 1056.
7. Селівон М. Ф. Окрема думка стосовно Рішення Конституційного Суду України від 27.03.2000 р. за № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 1285.