

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.121>

ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Бєлов Д.М.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
Заслужений юрист України
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7168-9488>

Бисага Ю.М.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
Заслужений юрист України
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8797-5665>

Берч В. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3837-4724>

Бєлов Д.М., Бисага Ю.М., Берч В.В. Внесення змін до конституції: загальнотеоретичний аспект.

Вказується, поліпшення процесу розробки конституцій та здійснення конституційної підтримки має вирішальне значення для зусиль у галузі світобудування у двадцять першому столітті. Ми живемо за доби створення конституцій; більше половини майже двохсот існуючих національних конституцій були або реформовані, або складені в останні тридцять років. Щорічно проводиться близько двадцяти конституційних реформ і приймаються нові вищі закони, з яких більша частина в рамках процесу побудови миру у країнах, що роздираються війною або внаслідок економічних чи соціальних криз.

Зазначено, основна дилема українського конституціоналізму перехідного періоду виражалася в конфлікті принципів радянського легітимізму (так званої "радянської демократії") і плебісцитарної президентської влади. Однак даний конфлікт не одержав остаточного вирішення аж до сьогодення. Найбільше чітко він виявляється в опозиції різних політичних сил до Конституції і знаходить вираження у змінах до неї. Даний феномен аж ніяк не є зовсім новим в історії.

Аналіз змін до Конституції дає можливість зробити висновки про загальну спрямованість цих ініціатив. Так, серед них відсутні пропозиції,

пов'язані з конституційним регулюванням відносин власності та взагалі соціальної сфери (наприклад, земельного права), украй незначне число змін, що стосуються територіального устрою, організації на нових засадах місцевого управління та самоврядування, проведення адміністративної і судової реформи (проблеми демократизації правової системи та забезпечення прав особистості), тобто саме тих фундаментальних питань, що складають основу правової модернізації.

Підсумовується, слід глибоко усвідомлювати всю відповідальність за стратегію, здійснення і наслідки політичної реформи, що має на меті оновлення Конституції відповідно до нових реалій, збалансування владних відносин у державі, консолідації суспільства. Цю велику і багатогранну роботу можна буде вважати успішною лише тоді, коли вона внесе реальні позитивні зміни у наше життя, благодійно позначиться на всіх сферах і у всіх вимірах – від народу, держави до конкретної людини і конкретної сім'ї. Слід виходити з того, що зміни такого масштабу і глибини об'єктивно привносять у суспільство, політичну ситуацію елементи нестабільності та незгод. Тому вони повинні бути виважені, точно та відповідально розраховані і реалізовуватися у максимально стислі терміни, не порушуючи загальної атмосфери в державі, ритму її економічного життя. З цих само причин не менш важливо, щоб такі кампанії проводилися якомога рідше.

Ключові слова: Конституція України, конституційний процес, конституційний контроль, внесення змін до конституції, конституційний транзит.

Byelov D.M., Bysaga Y.M., Berch V.V. Amendments to the constitution: general theoretical aspect.

It suggests that improving the process of drafting constitutions and implementing constitutional support is critical to world-building efforts in the twenty-first century. We live in the days of constitutions; more than half of the nearly two hundred existing national constitutions have either been reformed or drawn up in the last thirty years. Every year, about twenty constitutional reforms are carried out and new higher laws are adopted, most of which are part of the peace-building process in countries torn by war or as a result of economic or social crises.

It was noted that the main dilemma of Ukrainian constitutionalism of the transitional period was expressed in the conflict between the principles of Soviet legitimacy (the so-called «Soviet democracy») and plebiscite presidential power. However, this conflict has not received a final solution until today. It is most clearly manifested in the opposition of various political forces to the Constitution and finds expression in changes to it. This phenomenon is by no means completely new in history.

Analysis of the changes to the Constitution makes it possible to draw conclusions about the general direction of these initiatives. Thus, among them there are no proposals related to the constitutional regulation of property relations and the social sphere in general (for example, land law), an extremely small number of changes related to territorial organization, organization on the new basis of local administration and self-government, administrative and judicial reform (problems of democratization of the legal system and ensuring the rights of the individual), that is, precisely those fundamental issues that form the basis of legal modernization.

In conclusion, one should be deeply aware of all responsibility for the strategy, implementation and consequences of the political reform aimed at updating the Constitution in accordance with new realities, balancing power relations in the state, and consolidating society. This large and multifaceted work can be considered successful only when it brings real positive changes to our lives, has a beneficial effect on all spheres and in all dimensions – from the nation, the state to a specific person and a specific family. It should be assumed that changes of such a scale and depth objectively introduce elements of instability and disagreements into society and the political situation. Therefore,

they must be balanced, accurately and responsibly calculated and implemented in the shortest possible time, without disturbing the general atmosphere in the state, the rhythm of its economic life. For these reasons, it is no less important that such campaigns are carried out as rarely as possible.

Key words: Constitution of Ukraine, constitutional process, constitutional control, amendments to the constitution, constitutional transit.

Постановка проблематики. Зміцнення миру після війни – тривалий процес; зміцнення демократії – ще більш тривалий. Тут нема швидких рішень. Зрештою, зміцнення світу в будь-якій країні залежить від народу цієї країни. Тільки він повинен визначати шлях до миру, а міжнародне співтовариство може лише допомагати. Перші успіхи часто виявлялися недовговічними. Для того, щоб мир був стійким, йому слід спиратися на ефективні та підзвітні державні установи; в діяльність усталених і життєздатних систем якнайшвидше має бути залучено міжнародну підтримку.

Поліпшення процесу розробки конституцій та здійснення конституційної підтримки має вирішальне значення для зусиль у галузі світобудування у двадцять першому столітті. Ми живемо за доби створення конституцій; більше половини майже двохсот існуючих національних конституцій були або реформовані, або складені в останні тридцять років. Щорічно проводиться близько двадцяти конституційних реформ і приймаються нові вищі закони, з яких більша частина в рамках процесу побудови миру у країнах, що роздираються війною або внаслідок економічних чи соціальних криз.

Перехідний період в Україні, як і всюди, характеризується протистоянням двох правопорядків – старого і нового, основним розмежуванням яких стає ставлення до Конституції 1996 року. Центральне питання сучасної конституційної дискусії є питання прогалин в Конституції, а також питання про те хто, яким чином в якому напрямку буде заповнювати ці прогалини [4, с. 12].

Саме тому **метою** даної статті є спроба аналізу змісту поняття змін до конституції, а також визначення деяких особливостей внесення змін до Конституції України. Окремі аспекти досліджуваного питання були **предметом наукового аналізу** ряду українських та зарубіжних вчених, серед яких можна виділити: В. Погорілко, В. Федоренко, С. Козлов, А. Медушевский, М. Орзіх, О. Ющик та ін.

Виклад основного матеріалу. У класичній теорії права та сучасній правовій літературі існують різні теоретичні підходи до вирішення проблеми прогалин. Якщо виходити з нормативіст-

ського вчення Кельзена, то проблеми прогалин узагалі не існує, оскільки шляхом тлумачення конституційних норм можна заповнити будь-яку лауну в праві [6, с. 101]. М. Еллінек, навпаки, вважав, що державне право без прогалин узагалі неможливо, а вся історія права є боротьба за ту чи іншу інтерпретацію ситуації прогалин і їхнього правового осмислення.

Основна дилема українського конституціоналізму перехідного періоду виражалася в конфлікті принципів радянського легітимізму (так званої "радянської демократії") і плебісцитарної президентської влади. Однак даний конфлікт не одержав остаточного вирішення аж до сьогоденного часу. Найбільше чітко він виявляється в опозиції різних політичних сил до Конституції і знаходить вираження у змінах до неї. Даний феномен аж ніяк не є зовсім новим в історії.

У своїй класичній праці про політичну історію Французької революції А. Олар, порівнюючи конституційні проекти якобінців і жирондистів, побачив їхню принципову різницю в тому, що перші пропонували більше демократії, але менше свободи, в той час як інші звертали переважну увагу не на соціальну рівність, а на гарантії політичних прав особистості. Інше принципове розходження між ними полягало в протиріччі між суверенітетом законодавчої влади та принципі представницького правління [1, с. 45].

Уся логіка змін, як тоді, так і зараз, не в останній мірі визначалася прагненням різних парламентських фракцій легітимізувати своє право на владу. З цим зв'язаний і відзначений прагматизм по відношенню до змін, багато з яких з'являлися та зникали не стільки з принципових позицій, скільки в зв'язку з тактичними інтересами окремих угруповань.

Узагалі зміни до конституції є основним способом проведення визначеної політики права в історії конституціоналізму. Досить указати на розкол суспільства у питанні про прийняття ряду змін до надзвичайно жорсткої Конституції США, цілу літературу змін ліберального характеру до монархічних конституцій Європи XIX – початку XX століть, десятки змін до Конституції Третьої Республіки у Франції. Питання про зміни постало в центрі уваги в країнах Західної Європи на сучасному етапі в зв'язку з об'єднанням Європи та прагненням інтегрувати в конституційний процес нові явища соціального, наукового та технічного характеру [2].

У цій світовій перспективі конституційна ситуація в країнах Східної Європи й в Україні не є унікальною. Її принципова специфіка, однак, полягає в тому, що тут мова йде про Конституцію перехідного періоду, прийняту в обстановці політичного протистояння, причому від результату боротьби залежить багато в чому вектор усієї політико-правової модернізації. У цих умовах зміни

до конституції відіграють більш істотну політичну роль, ніж, скажімо, у країнах, де вони висувуються в умовах стабільної конституційної демократії і виконують більш "технічну" роль. Діюча Конституція України є досить жорсткою та вводить складну процедуру прийняття змін (Розділ 13 Конституції).

Нам представляється, що у своїй сукупності запропоновані до Конституції України зміни представляють цінне джерело інформації про розвиток конституційного конфлікту та гіпотетично можливих способах його вирішення. Проте, що ми маємо справу не з віртуальною, а цілком матеріальною реальністю, говорить коло ініціаторів змін, радикальний характер пропонованих змін, а також сталість відтворення подібних політико-правових ідей, деякі з яких були внесені в Конституцію [5, с. 54].

Основні лінії конституційного конфлікту чітко виступають при аналізі в тривалій перспективі змін до Конституції, запропонованих різними політичними силами й органами влади. Серед них – Верховна Рада України та Президент України, що є головним джерелом законодавчих ініціатив.

Аналіз змін до Конституції дає можливість зробити висновки про загальну спрямованість цих ініціатив. Так, серед них відсутні пропозиції, пов'язані з конституційним регулюванням відносин власності та взагалі соціальної сфери (наприклад, земельного права), украй незначне число змін, що стосуються територіального устрою, організації на нових засадах місцевого управління та самоврядування, проведення адміністративної і судової реформи (проблеми демократизації правової системи та забезпечення прав особистості), тобто саме тих фундаментальних питань, що складають основу правової модернізації.

Разом з цим практично повна відсутність змін в галузі соціально-економічних питань, наприклад соціальних прав, бюджетних відносин, податкового законодавства і т.д. З поля зору авторів змін вийшли такі нові галузі конституційно-правового регулювання, як біоконституціоналізм, врахування нових явищ в інформатиці та техніці. Не менш показовою є повна відсутність змін, пов'язаних з інтерпретацією прав людини. Можна, звичайно, сперечатися про доцільність відображення цих питань у Конституції і допустити можливість їхнього правового закріплення в спеціальних законах чи вирішення шляхом тлумачення конституційних норм. Однак, на наш погляд, це рівною мірою відноситься також і до тих галузей конституційного права, по яких зміни були висунуті.

На нашу думку факт відсутності цілих розділів конституційного регулювання (що складають у ряді конституцій окремі структурні частини й активно дебатуються в сучасній західній конституційно-правовій думці) серед пробле-

матики змін не може бути пояснений єдністю думок у даних сферах конституційного регулювання – навпаки, усі зазначені проблеми знаходяться в центрі ідеологічної боротьби сучасної України. Інше можливе пояснення (формального характеру), пов'язане з особливістю процедури перегляду глав 1, 3 і 13, може служити поясненням лише частково, оскільки ряд інших розділів Конституції, доступних для змін, також не викликав інтересу прихильників ревізії. Крім того, теоретична можливість скликання Конституційних Зборів і прийняття нової Конституції не тільки не заперечувалася, але і представлялася позитивним рішенням багатьом учасниками конституційної боротьби. Третє можливе пояснення – свідоме замовчування про ці проблеми в інтересах безконфліктності конституційного процесу (подібне тому, що допустили автори американської Конституції в період її прийняття) – також викликає сумнів, оскільки учасники українського конституційного процесу теоретично та практично стоять на протилежних позиціях з цих питань і активно прагнуть провести свою політичну лінію в законодавстві. Залишається припустити, що ці питання є для ініціаторів законодавчих проектів менш важливими з погляду конституційного регулювання. Що ж є головним питанням, що цікавить авторів змін? Цим питанням є влада, що дозволить переможцю вирішити всі інші проблеми.

З загального числа пропозицій про внесення змін до Конституції, висунутих за час існування Конституції 1996 року, значна їх частина присвячена проблемам перерозподілу влади та компетенції влади, насамперед – Верховної Ради, Уряду і Президента [3, с. 31]. Якщо розподілити усі висунуті зміни по розділах Конституції, то можна констатувати, що найбільша їхня частина приходить на Розділ 4 "Верховна Рада України", Розділ 5 "Президент України", і Розділ 6 "Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади". Практично відсутні серйозні зміни до Розділу 8 "Правосуддя" і 11 "Місцеве самоврядування".

Очевидно, що зміни до Конституції висуваються насамперед тими силами, що не задоволені нею та знаходяться в опозиції, більш-менш усвідомленої, до існуючого політичному режиму.

У такий спосіб можемо констатувати, що ініціативи, спрямовані на перерозподіл влади, складаючи значну частину пропозицій про внесення змін, можуть бути розділені на пропозиції як негативного (тобто спрямованого на виключення тих чи інших статей) так і позитивного (тобто нові нормативні положення, що вводяться) характеру. Вони розрізняються, безсумнівно, за ступенем радикалізму по відношенню до перегляду Конституції - від прагнення до її повної ревізії до конкретизації окремих положень і статей. Звертає на себе увагу і різна якість змін з

правової точки зору, серед яких (особливо на початковому етапі) переважають декларативні пропозиції, що часто не спираються на існуюче законодавство і не мають ясного правового обґрунтування, але які виражають уявлення депутатів про бажані зміни державного устрою.

Отже, процес становлення конституціоналізму в Україні, як в будь-якій молодій незалежній державі, не завершився з прийняттям Конституції. Щороку він стає більш динамічним, спрямованим на розв'язання найактуальніших проблем державотворення, становлення дієздатних структур громадянського суспільства в Україні, забезпечення прав і свобод українських громадян. Відбуваються істотні зміни у конституційному законодавстві та у правовій системі в цілому.

Проте викликають подив поширювані міфи про причини недосконалості Конституції. На першому місці серед них: цей документ творився впродовж однієї ночі, то, мовляв, чого путнього можна очікувати від фантазії напівсонних депутатів. Сумно чути такі твердження, особливо від тих, кому відомі в деталях усі перипетії минулого конституційного процесу. Жаль, що такими вигадками підривається повага до головного закону держави, чого в цивілізованих країнах намагаються уникати.

У цьому зв'язку, мабуть, варто нагадати, що чинна Конституція не була продуктом раптового депутатського безсоння. Її текст народжувався у творчих пошуках і політичних муках не менше ніж упродовж семи років. До цього процесу залучалися кращі фахівці Української держави. Над нею працювали дві Конституційні комісії. І первісний текст проекту нинішньої Конституції депутати писали на основі напрацювання своїх попередників у Верховній Раді. Тому спроби кинути тінь на цей документ не можуть сприйматися інакше як образа тих, хто сумлінно і віддано працював над Конституцією і наполегливо боровся за її прийняття.

Нам жодною мірою не хотілося б переоцінити нашу Конституцію. Можна багато говорити про її плюси та мінуси, які є результатом можливого на той час політичного компромісу. Але чи ця потреба сьогодні настільки нагальна й пріоритетна для розбудови справді демократичного суспільства, щоб аж іти на „хірургічне“ втручання? Чи головна причина тих проблем, які сьогодні трусять українське суспільство, – відносна недосконалість Конституції? Адже в цілому наш Документ не гірший за інші європейські конституції. Текст його, як відомо, високо оцінили експерти Ради Європи та інші зарубіжні авторитети з конституційного права. І про це ще не так давно в Україні говорили з гордістю.

Зрозуміло, що суспільні відносини постійно розвиваються, і це потребує корекції правового регулювання. Безумовно, це може торкатися

і конституції. Звісно, можна удосконалювати й змінювати основний документ держави щорічно, кидати країну у новий вир політичних пристрастей, дискусій та протистояння, витратити життєву енергію, інтелектуальний потенціал та кошти. Адже конституційна нормотворчість – процес, який за своєю природою здатний максимально стимулювати політичну активність населення. І процес далеко не дешевий. Чи не варто було б пригадати іншу історичну практику: Конституція США існує вже понад два століття. Вона не більша за обсягом від Конституції України і, звичайно ж, не розписує у деталях регулювання всіх аспектів функціонування сучасної державної машини, захисту прав та свобод її громадян. На її основі тримається стабільність американської демократії. Впродовж понад двох століть до неї було внесено не так і багато змін.

Висновки. Отже, слід глибоко усвідомлювати всю відповідальність за стратегію, здійснення і наслідки політичної реформи, що має на меті оновлення Конституції відповідно до нових реалій, збалансування владних відносин у державі, консолідації суспільства. Цю велику і багатогранну роботу можна буде вважати успішною лише тоді, коли вона внесе реальні позитивні зміни у наше життя, благотворно позначиться на всіх сферах і у всіх вимірах – від народу, держави до конкретної людини і конкретної сім'ї.

Слід виходити з того, що зміни такого масштабу і глибини об'єктивно привносять у суспільство, політичну ситуацію елементи нестабільності та незгод. Тому вони повинні бути виважені, точно та відповідально розраховані і реалізовуватися у максимально стислі терміни, не порушуючи загальної атмосфери в державі, ритму її економічного життя. З цих само причин не менш важливо, щоб такі кампанії проводилися якомога рідше.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ардан Ф. Франция: государственная система. 1994. 176 с.
2. Медушевский А. Современная модель конституционных преобразований в сравнительной перспективе. Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 4. С. 34.
3. Орзих М.Ф. Конституционная реформа в Украине. Учебное пособие. Одеса. 2003. 210 с.
4. Пробы в конституции и возможности ее совершенствования. 1998. 221 с.
5. Ющик О.І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. К., 1997. 190 с.
6. Kelzen H. General Theory of Law and State. L.: Russel and Russel, 1945. 151 p.
7. Брандт, М., Коттрелл Дж., Гай Я., Энтони Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. 2011. 368 с.
8. Белов Д.М. Внесения змін до Конституції: окремі аспекти. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2006. Випуск 6. С. 97–100.
9. Белов Д.М. Прийняття та перегляд Основного закону: окремі аспекти. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2011. Випуск 16. С. 59–61.
10. Белов Д.М. Перетворення конституції: особливості практичної реалізації. Європейські перспективи. 2012. № 3. Ч. 2. С. 12–16.