

П. А. РУДИК

УДОСКОНАЛЕННЯ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ЗАГАЛЬНОГО ПОРЯДКУ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Аналізуються питання удосконалення парламентом України загального порядку внесення змін до Конституції України, визначено основні етапи та особливості цього порядку.

Ключові слова: *внесення змін до Конституції України, удосконалення загального порядку внесення змін до Конституції України.*

Рудык П.А. Совершенствование Верховной Радой Украины общего порядка внесения изменений в Конституцию Украины

Анализируются вопросы совершенствования парламентом Украины общего порядка внесения изменений в Конституцию Украины, определены основные этапы и особенности этого порядка.

Ключевые слова: *внесение изменений в Конституцию Украины, совершенствование общего порядка внесения изменений в Конституцию Украины.*

Rudyk Petro. Improvement of a general principle to imply the changes into the Constitution of Ukraine by the Parliament

The author of this article concentrated on the latter statement in order to reveal the principles of implication of the changes, clearer definition of its stages and specifications, and to show the way of keeping to them by Ukrainian parliament.

Keywords: *implication of the changes, improvement.*

У проведенні конституційної реформи на сучасному етапі, що безпосередньо пов'язано із застосуванням порядку внесення змін

до Конституції України, головна роль відводиться Верховній Раді України. Згідно Конституції України лише їй одній, а не будь-якому іншому органу державної влади належить повноваження вносити зміни до Основного Закону держави в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України (п.1ч.1ст.85). І це повноваження вона використовувала неодноразово, в тому числі і в останні роки. Сьогодні Основний Закон держави є чинним відповідно до законів України про відновлення дії окремих положень Конституції України від 21 лютого 2014р. і про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя від 2 червня 2016 р.¹

Проте Основний Закон України потребує подальшої модернізації. Україна інтегрується в європейське співтовариство. Набула чинності Угода про асоціацію між Україною і Європейським Союзом, докорінно змінився підхід до визначення змісту деяких положень Конституції, існує нагальна необхідність врахувати в ній всі європейські цінності, положення конституцій цивілізованих країн світу, виклики сучасного етапу суспільно-політичного розвитку України, необхідність подальшої демократизації українського суспільства, виконання Україною міжнародних зобов'язань тощо.

Проведення конституційної реформи на сучасному етапі має свої особливості. Процес конституційної модернізації займе тривалий період, оскільки удосконалення потребують практично всі розділи Конституції України і така модернізація має базуватися на науково визначеній стратегії конституційного розвитку². Цьому має посприяти вивчення також досвіду Верховної Ради України з питання удосконалення нею загального порядку внесення змін до Конституції України і його застосування у практичній діяльності.

Дослідження проблем, пов'язаних з вивченням конституційних змін, в тому числі процедури їх прийняття, розпочали і продовжують нині вчені Інституту законодавства Верховної Ради України, Національної академії правових наук України, Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, окремих вищих навчальних закладів³. Проте проблема удосконалення Верховною Радою

України загального порядку внесення змін до Конституції України ще не досліджувалася. Тому зосередимо увагу саме на цьому.

Зазначимо, що тривалий період як народними депутатами, так і вченими застосовувалися різні підходи до визначення змісту й етапів загального порядку внесення змін до Основного Закону держави та їх відмінностей: одними з них він поділявся на два, іншими – на три етапи, кожен із своїми особливостями. Деякі прихильники двоетапного прийняття закону з цього питання вважали, а окремі так вважають і нині, що на першому етапі законопроект обговорюється та попередньо схвалюється більшістю народних депутатів від конституційного складу парламенту (не менше 226 голосів), а на другому етапі остаточно приймається закон про внесення змін до Конституції України двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (не менше 300 голосів)⁴. За триетапний загальний порядок внесення змін до Конституції України виступили вчені Національної академії правових наук України, суддя Конституційного Суду України П.Б. Євграфов та ін.⁵

Для автора цієї статті прийнятним є підхід вчених, які загальний порядок внесення змін до Основного Закону держави поділяли і поділяють не на два, а на три етапи. Утім, з урахуванням аналізу діяльності парламенту України автор намагається розкрити провідну роль Верховної Ради України в цьому процесі, чіткіше визначення нею етапів загального порядку внесення змін до Конституції України, їх особливостей.

Конституція України закріпила норму, згідно з якою законопроект про внесення змін до Основного Закону держави розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України (ст.159). (Зауважимо, що під словосполученням «законопроект...розглядається Верховною Радою» мається на увазі «попередньо схвалюється» нею. І все ж, на нашу думку, це положення мало б бути зафіксоване в Конституції України). Проте аналіз діяльності і змісту нормативних актів Верховної Ради України переконує в тому, що за період з січня

1998 року включно по 2005 рік вона **попередньо схвалювала** законопроекти про внесення змін до Основного Закону держави на **першому етапі** процедури внесення змін до Конституції України **без наявності висновку Конституційного Суду України**. Зокрема, 23 грудня 2005 року вона на пленарному засіданні, як і на попередніх засіданнях з аналогічних питань, обговорила і попередньо схвалила законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України без наявності на законопроект висновку Конституційного Суду України і направила до нього законопроект про надання на нього висновку Суду⁶. Такий підхід до роботи Верховної Ради України себе не виправдовував: без позитивного висновку на законопроекти Конституційного Суду України вони попередньо часто схвалювалися поспіхом, неякісними, що після надання Судом висновку потребувало їхнього доопрацювання.

Верховна Рада України докорінно змінила підхід до застосування загального порядку внесення змін до Основного Закону держави. З березня 2008 року вона спочатку уже включала до порядку денного своєї сесії законопроект про внесення зміни до Конституції України і після його обговорення направляла до Конституційного Суду України, попередньо його не схвалюючи⁷.

Сьогодні на першому етапі загального порядку внесення змін до Конституції України законопроект з цього питання подається до парламенту, включається до порядку денного пленарного засіданні Верховної Ради України, обговорюється нею і приймається звернення (у формі постанови) до Конституційного Суду України для отримання від нього висновку щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Така дія відбувається відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010р. (ст. 30, 146, 147, 148). Рішення про включення законопроекту до порядку денного пленарного засідання сесії Верховної Ради України і прийняття нею постанови про звернення до Конституційного Суду України про надання ним висновку щодо

відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України приймається більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу парламенту України(не менше 226). Такий порядок внесення змін до Конституції України застосовується Верховною Радою України на першому його етапі уже впродовж шостого, сьомого і восьмого її скликань.

Щоправда, в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» норма про те, що включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради України приймається більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, чітко визначена(п.4 ст.146). Утім, в цьому законі норма про те, що постанова парламенту України про звернення ним до Конституційного Суду України щодо надання Судом висновку на законопроект приймається також більшістю голосів народних депутатів від його конституційного складу, відсутня. Хоча Верховна Рада України таку постанову правомірно схвалює більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу. Отже, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» в цьому, на нашу думку, для чіткості потребує доповнення.

І лише після отримання висновку від Конституційного Суду України на законопроект про внесення змін до Конституції України щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Основного Закону держави Верховна Рада України уже на **другому етапі** загального порядку внесення змін до Конституції України вирішує питання про **попереднє схвалення** такого законопроекту. Щоправда, в Основному Законі держави відсутній чіткий виклад норми, коли має проводитися попереднє схвалення законопроекту(ст.155). На нашу думку, при можливому внесенні змін до Основного Закону держави це варто врахувати.

Згідно Конституції України законопроект про внесення змін до Основного Закону держави після його попереднього схвалення має прийматися як закон на наступній черговій сесії Верховної Ради України (ст.155). Водночас зазначимо, що парламент України

28 січня 2016 року прийняв закон «Про внесення змін до статті 149 Регламенту Верховної Ради України». У частині 8 статті 149 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачено нову норму на випадок, коли на наступній черговій сесії попередньо схвалений законопроект про внесення змін до Конституції України з якихось причин не розглядався, то такий законопроект розглядатиметься Верховною Радою України на наступній за нею черговій сесії. Закон став чинним з 30 січня 2016 року. За змістом цю норму підтвердив і Конституційний Суд України. На звернення 51 народного депутата щодо офіційного тлумачення положення прийняття законопроекту як закону «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України», він у рішенні від 15 березня 2016 року №1-рп/2016 зазначив, що питання, на якій сесії парламенту приймати законопроект як закон вирішує сама Верховна Рада України відповідно до положень розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону держави і Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»⁸. Хоча це рішення викликало дискусію, окремі думки щодо нього висловили і деякі судді Конституційного Суду України, воно є обов'язковим до виконання.

Щодо діяльності Верховної Ради України з питання прийняття закону про внесення змін до Конституції України, то зазначимо таке. Вона в минулому і нині чітко дотримувалася і дотримується конституційної норми про те, що закон про внесення змін до Конституції України приймається на її наступній черговій сесії(ст.155). Таким чином, на **третьому етапі** загального порядку внесення змін до Конституції України Верховна Рада України розглядала на наступних чергових сесіях парламенту попередньо схвалені законопроекти про внесення змін до Основного Закону держави і приймала їх як закони лише за умови, якщо за дані законопроекти проголосувало не менш як дві третини народних депутатів(300 осіб) від конституційного складу парламенту України.

Порівняльний аналіз вимог щодо набрання необхідної кількості голосів при голосуванні народними депутатами за попереднє схва-

лення законопроекту (другий етап) і за прийняття його як закону (третій етап) свідчить про наявність у цьому процесі суттєвих відмінностей, яких дотримувалася Верховна Рада України. Попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Основного Закону держави приймалося простою більшістю народних депутатів (не менше 226 осіб), а той же законопроект приймався як закон уже не менше двома третинами народних депутатів (не менше 300 осіб) від конституційного складу парламенту.

Так, на третьому етапі загального порядку внесення змін до Конституції України згідно вимог Основного Закону держави (ст.155) та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (ст.149) на наступних чергових сесіях парламенту України було прийнято низку законів, проекти яких знайшли своє попереднє схвалення на попередніх сесіях Верховної Ради України, серед яких і останній Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року (реєстр. №3524). Верховна Рада України його прийняла на своїй наступній черговій сесії (четвертій сесії восьмого скликання), законопроект якого попередньо був схвалений на попередній сесії парламенту (третьої сесії восьмого скликання)⁹.

Проте аналіз процедури прийняття законопроектів про внесення змін до Конституції України законами на її третьому етапі свідчить, що наявні випадки, коли такі законопроекти, будучи попередньо схваленими під час другого етапу загального порядку внесення змін до Основного Закону держави, на третьому етапі Верховною Радою України з різних причин не розглядалися (законопроекти не приймалися як закони). Це стосується, наприклад, президентського законопроекту «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» (реєстр. №2522а) (за президенства В.Ф. Януковича), який пройшов попередні процедурні етапи: був включений до порядку денного третьої сесії Верховної Ради України сьомого скликання (постанова від 05.09.2013р. №437-VII), на нього Конституційний Суд України надав позитивний висновок (висновок від 19.09.2013р. №2-в/2013),

парламент України цей законопроект попередньо схвалив (постанова від 10.10.2013р. №636-VII)¹⁰. Отже, Верховна Рада України мала достатньо підстав на наступній черговій сесії розглянути цей законопроект і прийняти його як закон.

Утім, цей президентський законопроект на наступну чергову сесію Верховної Ради України не виносився. В Україні змінилася влада. Попередня опозиція, яка з деякими змінами 22 лютого 2014 року прийшла до влади, не підтримувала попереднього схвалення даного законопроекту. Вона висловила певні застереження щодо змісту деяких положень законопроекту і гадала недоцільним вносити його на пленарне засідання Верховної Ради України, щоб приймати його як закон. При цьому значна частина тодішнього парламенту виступала за проведення широкомасштабної судової реформи. Над цим і працювали уже новий Президент України П.О. Порошенко та нові народні депутати Верховної Ради України восьмого скликання, обрані 26.10.2014 року. Так, згідно конституційних вимог до законопроектів, пройшовши три етапи процедури загального порядку внесення змін до Конституції України, Верховною Радою України і був схвалений Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 року. Парламент України ухвалив також нову редакцію Закону України «Про судоустрій та статус суддів» (02.06. 2016)¹¹. Ці закони поряд із законом про внесення змін до процесуальних Господарського і Цивільного кодексів України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів мають забезпечити імплементацію змін до Конституції України та здійснення судової реформи¹².

Отже, з аналізу положень Конституції і Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та практичної діяльності парламенту України з питання загального порядку внесення змін до Основного Закону держави випливає, що Верховна Рада України в процесі своєї роботи його вдосконалювала і починаючи з 2008 року проводила її на основі поділу загального порядку внесення змін до Конституції України на його три етапи, кожному із яких властиві

свої особливості. Водночас зазначимо, що глава 26 «Розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України» Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року №1861-VI зі змінами свідчить, що до її підготовки долучилися кваліфіковані правознавці, народні депутати, які запропонували необхідні норми. Ця частина Регламенту Верховної Ради України заслуговує в цілому схвалення. Утім, виклад цих норм, на нашу думку, потребує систематизації з чітким визначенням етапів загального порядку внесення змін до Конституції України та їх особливостей. Тоді і серед науковців менше було б різночитань та різного розуміння викладених норм Регламенту Верховної Ради України, а парламент України в умовах після прийняття Конституції України в 1996 році дотримувався б чітко визначених етапів загального порядку внесення змін до Основного Закону держави.

1. *Конституція* України, прийнята 28 червня 1996 року, із змінами // ВВР України. 1996. №30. Ст.141. 2. *Юцик О.І.* Конституційні засади політичної реформи і вибори в Україні // Конституція і виборчий процес в Україні: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (Київ, 25червня 2015р.) / наук.ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: Юридична думка, 2015. С.106-111; *Стратегія* конституційного оновлення України на сучасному етапі // Вісник Національної академії правових наук України: зб. наук праць / редкол.: В.Я.Тацій та ін. Харків: Право, 2015. №2(81). С.158,163. 3. *Конституційний* процес в Україні та світовий досвід конституціоналізму: монографія / Шемшученко Ю.С., Батанов О.В., Крусян А.Р. та ін.; наук. ред. Ю. С. Шемшученко, відповід. ред. Н.М.Пархоменко. Київ: Юридична думка, 2014. 262 с.; *Конституція* і виборчий процес в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 червня 2015р.) / наук. ред. Ю.С. Шемшученко; упорядники Н.М. Пархоменко, М. Скубішевські. Київ: Юридична думка, 2015. 278 с.; *Конституційна* реформа в Україні: новий етап та сучасні виклики. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 286 с.; *Конституція* України: науково-практичний коментар / редкол.: В. Я.Тацій (гол. редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. Харків: Право, 2011. С.1073–1089; *Агафонова Н. В.* Конституційна реформа в Україні: механізми реалізації та про-

блеми ефективності: монографія. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2016. 415 с.; *Конституційна юрисдикція: підручник / за ред. Ю.Г. Барабаша, А.О.Селіванова*. Харків: Право, 2012. 166 с.; *Конституционные преобразования в Украине: история, теория и практика: монография / М.Ф. Орзих, А.Р. Крусян, В.Н. Шаповал и др.; под ред. М.Ф. Орзиха*. Киев: Юринком Интер, 2013. 512 с.; *Волошин Ю.О., Пересада О.М.* Конституційна реформа та модернізація в сучасній державі в умовах європейської інтеграції: проблеми теорії та практики: монографія. Одеса: Фенікс, 2013. 206 с.; *Крусян А.Р.* Сучасний український конституціоналізм: теорія і практика: монографія. Київ: Юринком Интер, 2010. 558 с.; *Рудик П.А.* Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи. Київ: Атіка, 2006. 256 с.; *Рудик П.А.* Коментар до конституційних змін: навч.посіб. Київ: ЦУЛ, 2009. 304 с.; *Теоретичні проблеми розвитку конституційного законодавства України на сучасному етапі: монографія / Шемшученко Ю.С., Ющик О.І., Скрипнюк О.В. / за ред. Шемшученка Ю.С., Ющика О.І.* Київ: Юридична думка, 2014. 314с.

4. Коментар до конституційних змін: науково-популярне видання / редкол. В.Ф. Опришко та ін. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. С. 340; *Орленко В.І.* Конституційне право України: навч. посіб. Київ: Паливода А.В., 2010. С. 44-45.

5. Конституція України: науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (гол. редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. Харків: Право, 2011. С.1076-1077; *Євграфов П.Б.* Конституція України: коментар змін(2004-007). Теоретичні та практичні аспекти: наук.-практ. посіб. Київ: Правова єдність, 2007. С.63-66.

6. Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 23.12.2005 № 3288-IV // ВВР України. 2006. № 14. Ст.124.

7. Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України шостого скликання законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) і про його направлення до Конституційного Суду України: Постанова Верховна Рада України від 20.03.2008 № 149-VI // ВВР України. 2008. №23. Ст.219.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення "на наступній черговій сесії Верховної Ради України", яке міститься у статті 155 Конституції України від 15 березня 2016

року №1-рп/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16>.

9. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року // ВВР України. 2016. № 28. Ст.532. **10.** Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів: Постанова Верховної Ради України від 10 жовтня 2013 року №636-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>. **11.** Про судову устрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року // ВВР України. 2016. № 31. Ст. 545. **12.** Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року // ВВР України. 2017. № 48. Ст.436.

УДК 342.7

Н. М. КОРНІЄНКО-ЗЄНКОВА

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА КОЖНОГО ЗНАТИ СВОЇ ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Розглядаються положення Кримінального процесуального кодексу України стосовно забезпечення знання прав та обов'язків особами, які беруть участь у кримінальному процесі. Наголошується, що право знати свої права та обов'язки має забезпечуватися відповідними повноважними суб'єктами на всіх стадіях кримінального процесу щодо затриманої особи, підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого, цивільного позивача або відповідача, свідка, поручителя, представника неповнолітнього та інших. Встановлено, що обов'язок роз'яснити права вказаним особам пов'язується, як правило, з конкретною процесуально-правовою ситуацією, тобто з тими правовідносинами, які виникають з певних юридичних

© КОРНІЄНКО-ЗЄНКОВА Наталія Миколаївна – головний консультант Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя, аспірантка Київського університету туризму, економіки і права