

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.1.10>

МОДЕРНІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ – ГОЛОВНИЙ НАПРЯМ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

Колодій Анатолій Миколайович,

доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України



Тернавська Вікторія Миколаївна,

кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України



Колодій Олексій Анатолійович,

доктор юридичних наук, старший викладач кафедри теорії держави та права Національної академії внутрішніх справ



Актуальність дослідження перспектив модернізації Конституції України зумовлена процесами євроатлантичної інтеграції України, які передбачають виконання Українською державою взятих на себе зобов'язань, а також необхідністю вдосконалення національного права та законодавства. Саме зазначене дає змогу стверджувати, що питання про модернізацію Конституції України буде занесено до порядку денного перспективної правотворчої діяльності в процесі післявоєнного відновлення, оскільки для правової системи України воно стане системоутворювальним.

У зв'язку із зазначеним у статті розглянуто такі принципові положення можливої модернізації Конституції України: створення установчих зборів, що мають стати спеціальним органом, головною метою створення та діяльності яких є підготовка законопроекту про внесення змін до Конституції України; необхідність внесення змін, насамперед, до тих розділів Конституції України, які стосуються побудови в Україні громадянського суспільства; вирішення питання пріоритету норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права тощо.

Робиться висновок, що модернізація Конституції України передбачає, по-перше, вирішення самими громадянами України питання стосовно необхідності модернізації Основного Закону, по-друге, залучення інститутів громадянського суспільства до активної співпраці з органами державної влади над проектом Конституції України, по-третє, визначення способу ухвалення нової Конституції України, оскільки національна конституційна теорія й практика знає багато досить вдалих проєктів Конституцій України, які так і залишилися тільки проєктами.

Ключові слова: конституція, модернізація, конституційний процес, правотворча діяльність, післявоєнне відновлення.

Kolodiy Anatoliy, Ternavska Viktoriia, Kolodiy Oleksiy. Modernization of the Ukraine's Constitution is the main direction of law-making activity in the conditions of post-war recovery

The actuality of studying the prospects for the modernization of the Constitution of Ukraine is stipulated by the processes of Euro-Atlantic integration of Ukraine, which provide the fulfillment of the obligations assumed by the Ukrainian state, as well as the need to improve the national law and legislation. This allows us to assert that the issue of modernization of the Constitution of Ukraine will be included in the agenda of prospective law-making activities in the process of post-war recovery as it will become a system-forming one for the legal system of Ukraine.

In connection with the mentioned above, the following principled provisions of the possible modernization of the Constitution of Ukraine are considered in the article: creation of the constituent assembly, which should become a special authority, the main purpose of creation and activity of which is a preparation of draft law on amendments to the Constitution of Ukraine; the need to make changes, first of all, to those sections of the Constitution of Ukraine that are related to building a civil society in Ukraine; solving the issue of priority of the norms of international law over the norms of domestic law, etc.

It is concluded that the modernization of the Constitution of Ukraine anticipates, firstly, that the issue of the need for modernization of the Basic Law must be decided by citizens of Ukraine themselves; secondly, the involvement of civil society institutions in active cooperation with the state authorities on the draft of Constitution of Ukraine, thirdly, determining the method of adoption of new Constitution of Ukraine, since the national constitutional theory and practice know many quite successful projects of the Constitutions of Ukraine, which have remained only projects.

Key words: constitution, modernization, constitutional process, law-making activity, post-war recovery.

Правове регулювання різних соціальних процесів має на меті забезпечення сталого розвитку суспільства та держави. Однак розвиток сучасного суспільства проходить під впливом не лише науково-технічного прогресу, що зумовлює зміну економічної парадигми, а й політичних та культурних реформаций, що в сукупності спричиняє перманентні зміни в чинному законодавстві. Удосконалення механізму правового регулювання в окремих випадках вимагає навіть модернізації Основного Закону держави, що особливо характерно для суспільства перехідного типу. Не є винятком і Конституція України 1996 р., зміст якої переважно репрезентує компроміс між політичними елітами, періодична змінність яких призводить до фрагментарних конституційних реформ (2004, 2011, 2013, 2014, 2016 та 2019 років), які не тільки не сприяють удосконаленню Основного Закону, а й спричиняють його розбалансованість. Як слушно зазначає В. Коваленко щодо цього, «модернізація Основного Закону не може переслідувати інтереси й цілі окремих політичних та інших соціальних груп, бути «правилами гри» для одного чи декількох лідерів громадської думки» [1]. На жаль, науково-обґрунто-

вана Концепція внесення змін до Конституції України, розроблена Конституційною асамблеєю на підставі Указу Президента України від 22 травня 2012 р. № 89 [2], так і не була реалізована внаслідок як суб'єктивних чинників – небажання українського політикуму втілювати в життя цей конституційний проект, так і об'єктивних – початок гібридної російсько-української війни у 2014 р.

Питання невідповідності Конституції України 1996 р. тим політико-соціальним змінам, що відбулися в українському соціумі, та прогнозування можливої майбутньої модернізації Конституції України відображено в працях М. Козюбри, В. Колісника, А. Крусян, П. Стецюка, Ю. Шемшученка, В. Шишкіна та інших українських правознавців. Зокрема, на глибоке переконання Ю. Шемшученка, саме обґрунтування необхідності внесення змін до чинної Конституції України є ключовим у визначенні змісту майбутніх конституційних змін [3, с. 29–30]. Такої ж думки дотримується О. Скрипнюк, уважаючи, що фактичною підставою модернізації Конституції України мають бути реальні суспільні потреби, а не політична доцільність. Зміни мають ґрунтуватися на положеннях

чинної Конституції, розвивати їх, відповідати загальним міжнародним стандартам, принципам та вимогам міжнародно-правових актів у сфері прав людини. Однак, на думку правознавця, окремими змінами Конституцію України не оновити, якісне вдосконалення Основного Закону України потребує ґрунтовного науково-методологічного осмислення наявних проблем конституційного оновлення, використання досягнень конституційної думки та теоретичних напрацювань вітчизняної й зарубіжної юридичної науки [4, с. 496-497].

У світлі новітніх викликів, які постали перед українським суспільством – євроатлантична інтеграція та російська військова агресія, українські правознавці по-новому підходять до питання конституційної модернізації. Так, О. Марцеляк наголошує, що конституційна реформа є однією з передумов вступу України до ЄС, а враховуючи російську агресію в Україні та анексію АР Крим, «реформа має визначити нову модель територіально-політичної організації держави, виступити необхідною передумовою здійснення ефективної державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ» [5, с. 277–278]. І. Забокрицький аргументовано застерігає щодо неминучості модернізації тих положень Конституції України, зокрема Розділу І, які пов'язані з питаннями державного суверенітету та співвідношенням юридичної сили Основного Закону і права ЄС у разі набуття членства в Європейському Союзі, що вимагатиме передачі частини суверенних повноважень, як це відбулося в державах-членах ЄС у зв'язку з набуттям ними членства в ЄС [6, с. 350].

Зі свого боку, О. Бондаренко зазначає, що підставами для конституційної модернізації є не лише традиційні для українського суспільства проблеми, зокрема, питання забезпечення транспарентності функціонування органів державного управління і створення максимально прозорих та зрозумілих стандартів законодавчого регулювання суспільно-політичних та соціально-економічних відносин в Україні, а й належне врегулювання на конституційному рівні питань, пов'язаних із євроінтеграційними прагненнями України та розв'язання проблеми територіаль-

ної цілісності в умовах військової агресії [7, с. 63]. На думку правознавиці, українськими важливими є такі ідеологічні моменти цієї модернізації: формування методологічної бази, на основі якої буде побудовано процес реформування; розробка стратегічної національної ідеї; формування чіткого механізму взаємодії між конституантою та широкими верствами населення; обов'язкове просування через засоби масової інформації ідеї необхідності ухвалення нової конституції та активної розумної участі в цьому процесі громадян країни; організація та проведення конституційно-правової реформи з повагою та в рамках чинної Конституції України, забезпечуючи тим самим додержання важливого принципу верховенства права [7, с. 202–203].

Беззаперечно, вести мову про модернізацію Конституції України в умовах післявоєнного відновлення можна тільки як про перспективу подальшого розвитку правотворчої діяльності в Україні, оскільки, по-перше, післявоєнне відновлення існуватиме в майбутньому, по-друге, надзвичайно важко спрогнозувати, яким воно буде, і, по-третє, фактично не зрозуміло, які політичні, економічні, соціальні, духовні, правові та інші чинники впливатимуть на нього і якими концепціями, стратегіями, планами воно буде передбачатися.

Водночас можна абсолютно впевнено стверджувати, що питання про модернізацію Конституції України буде занесено до порядку денного перспективної правотворчої діяльності в процесі післявоєнного відновлення. Певно, що воно не буде визнане першочерговим, невідкладним, основним, але для модернізації (реформування, удосконалення, оптимізації) правової системи України воно, беззаперечно, стане системоутворювальним, засадничим. Ураховуючи це, можна вести мову (прогнозувати, планувати) про головні напрями його здійснення. Розглянемо такі принципи положення:

1. Майбутнє конституційне оновлення має відбуватися за умов широкої професійної дискусії, відкритого суспільного діалогу й загалом політично незаангажованого процесу. Для його здійснення доцільним є створення установчих зборів, які мають стати спеціальним органом, головною метою створення та діяльності

якого є підготовка законопроекту про внесення змін до Конституції України.

Установчі збори визначаються як спеціально обраний представницький орган, що утворюється для розробки та ухвалення конституції [8, с. 228–229]. Як показує історія політичної теорії та практики, створення установчих чи конституційних зборів (конституційної асамблеї) здійснюється на підставі спеціального закону. Виокремлюють установчі збори суверенні, що остаточно затверджують конституції (Франція, США, Болгарія, Бразилія, Італія та ін.) і несуверенні, що ведуть підготовку проекту конституції, який ухвалюється, здебільшого, на референдумі. Ухвалення основного закону країни установчими зборами вважається одним із найдемократичніших способів [9, с. 740].

Враховуючи вищевикладене, є всі підстави стверджувати, що до роботи у вітчизняних установчих зборах повинні залучатися особи з числа громадян України, які мають відповідну фахову підготовку, досвід роботи у сфері державотворення і правотворення, авторитет у суспільстві та, як правило, не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Більш раціональним було б утворення класичної моделі Установчих зборів, за якої останні не тільки готували б законопроект (законопроекти) про внесення змін до Конституції України, а й ухвалювали б його та здійснювали всі інші дії, що є властивими органам такого типу. Українській необхідний політичний компроміс (консенсус) у сучасному українському суспільстві, який дав би можливість інтегрувати його на основі модернізованої Конституції України.

Установчі збори мають розпочати свою діяльність із розробки науково обґрунтованої Концепції внесення змін до Конституції України та підготовки на її основі законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України, адже зміни мають бути системними, логічними, спрямованими на задоволення загальнонародних інтересів, формування національного конституціоналізму III тисячоліття.

2. Розмірковуючи про потенційну модернізацію, вважаємо, що є необхідність внесення змін, насамперед, до тих розділів Конституції України, які стосу-

ються побудови в Україні громадянського суспільства. У модернізованій Конституції України доцільно змінити назву Розділу I, назвавши його «Загальні засади конституційного ладу», оскільки назва Розділу I «Загальні засади» чинної Конституції України є недовершеною, адже в кожного виникає закономірне запитання: «Загальні засади чого?». Аналіз змісту згаданого розділу доводить, що в ньому йдеться саме про конституційний лад, незважаючи на те, що цей термін застосовується лише в частині третій статті 5 Конституції України (із 20 статей цього розділу) [10].

Розділ I Конституції України для забезпечення зручності використання і розуміння, враховуючи його значущість та виходячи з правил законодавчої техніки, доцільно структурувати на окремі глави, які б могли називатися «Основи політичної системи», «Основи економічної системи», «Основи духовної системи», «Основи соціальної системи», «Основи правової системи», «Основи міжнародних відносин», тощо. Це б виключило ту хаотичність та безсистемність, яка є у відповідному розділі чинної Конституції України. Наприклад, у главі «Основи політичної системи» мають бути статті, присвячені: 1) громадянському суспільству та правовій, демократичній, соціальній державі в Україні; 2) народу України; 3) якісним та формальним ознакам Української держави (демократичності, соціальності, правовому спрямуванню, формі правління, територіального устрою, державного та правового режиму); 4) принципу розподілу влад; 5) місцевому самоврядуванню; 6) політичним партіям; 7) засобам масової інформації; 8) державним символам; 9) зовнішньополітичній діяльності тощо.

Натомість не варто залишати в Розділі I Конституції України статтю про єдине громадянство в Україні, оскільки ця проблема має знайти своє відображення в іншому Розділі Конституції України, наприклад, присвяченому основам правового статусу людини і громадянина в Україні, до того ж аналіз статті 2 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. №2235-III зі змінами станом на 12 січня 2023 р. [11] фактично нівелює цей принцип. Адже вищезазначений Закон України, як, до речі, і закон будь-якої іншої дер-

жави, не виключає виникнення випадків подвійного (множинного) громадянства, а зазначені в ньому приписи виключають можливість дискримінації громадян України, які одночасно перебувають у громадянстві інших держав [12]. Таке неоднотипне розуміння та застосування відповідної конституційної й законодавчої норми призводить до порушення принципу правової визначеності, непевності правового статусу біпатрида та подеколи неможливості практичної реалізації прав і свобод, пов'язаних із належністю до українського громадянства. Загалом, здається, що Україна вже давно не знає, що робити із реалізацією, закріпленою в статті 4 чинної Конституції України, принципу єдиного громадянства.

У модернізованій Конституції України доцільно розширити зміст статті 6, закріпивши на конституційному рівні ще й такі гілки державної влади, як президентська й контрольно-наглядова, та регламентувавши існування і, за можливості, функціонування правоохоронної системи державних органів. До речі, про останні лише згадується в частині третій статті 17 чинної Конституції України [10].

Обґрунтовуючи виокремлення та конституційне закріплення президентської гілки влади в системі розподілу влад, варто насамперед зазначити, що Президент України відповідно до статті 6 чинної Конституції України перебуває поза системою розподілу влади, адже Конституція України прямо закріплює існування тільки трьох гілок державної влади – законодавчої, виконавчої та судової.

Враховуючи, що зазначений розподіл державної влади прийнятий вітчизняним конституціоналізмом відносно недавно, він не викликав та й не викликає, як правило, сумнівів чи заперечень. Викликає сумнів лише абсолютизація цього поділу на фоні існування та функціонування низки державних органів та інших інститутів, які не охоплюються цими трьома гілками державної влади.

Отже, можна зробити висновок, що з часу затвердження Основного Закону України, тобто з 28 червня 1996 року, дотепер, принцип розподілу влад не відображав дійсного стану речей, а це дає підстави вести мову про рівень нереальності

певних конституційних положень. Річ у тім, що поза увагою залишилося питання щодо інших гілок державної влади, які ще не знайшли свого закріплення на конституційному рівні, але які відіграють надзвичайно важливу роль у механізмі української держави і щодо визнання та конституційного закріплення яких у науковому світі та юридичній практиці відбуваються постійні дискусії. З огляду на це, є сенс зазначити, що в історії політичної думки кількість гілок влади, які пропонувалося встановити, коливалася в межах десятка. Серед них називалися законодавча, виконавча, судова, установча, контрольна, федеративна, виборча, зовнішньополітична, громадська, військова [13, с. 64].

Для підтвердження цієї тези пошлемося на конституційне законодавство інших країн. Так, глава XI Конституції Естонської Республіки називається «Державний контроль», аналогічні назви носять частина VII Конституції Латвійської Республіки, глава XII Конституції Литовської Республіки та багато інших основних законів. Тобто стабільною тенденцією є конституційне закріплення контрольно-наглядової системи державних органів, а звідси і аналогічної влади [14, с. 31, 47, 81].

Ця тенденція зберігається і щодо правоохоронної системи державних органів, мабуть, найчисельнішої в будь-якій країні, представленої Збройними силами України, Службою безпеки України, поліцією, органами внутрішніх справ, Департаментом з виконання покарань тощо. Щодо зазначеного звертає на себе увагу частина VII Конституції Республіки Македонії, яка називається «Оборона Республіки та оголошення стану війни або надзвичайного стану» [14, с. 187].

Слід внести зміни і до статті 9 Конституції України, оскільки вітчизняний Основний Закон, на жаль, не встановлює пріоритету норм міжнародних договорів перед нормами внутрішньодержавного права, а визнає їх лише частиною національного законодавства України. Особливо актуальними є такі зміни в гуманітарній сфері, тобто для врегулювання прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в національному праві. Свідченням цього є Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня

2011 р. № 3773-VI зі змінами станом на 24 лютого 2023 р., який в абзаці 2 частини першої статті 2 передбачає, що в разі, якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж передбачені цим Законом, застосовуються правила, передбачені таким міжнародним договором України [15]. Майже аналогічно цьому Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. № 3671-VI зі змінами станом на 10 квітня 2023 р. у частині другій статті 2 встановлює, що в разі розбіжностей між положеннями міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, та положеннями цього Закону, застосовуються правила міжнародного договору [16]. Тобто треба відверто визнати, що вищезазначені законодавчі акти суперечать (щонайменше не узгоджені) частині першої статті 9 Конституції України, яка передбачає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [10].

Актуалізація внесення змін до статті 9 Конституції України, як магістральний напрям розвитку правотворчої діяльності в Україні в період післявоєнного відновлення, буде посилюватися у зв'язку з незворотністю європейського та євроатлантичного курсу України, який передбачає обов'язкову адаптацію національного законодавства до права ЄС та імплементацію принципів і норм міжнародного права. Крім того, якщо врахувати, що міжнародними договорами є не тільки ті, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а й ті, які регламентуються статтею 8 «Надання згоди України на обов'язковість для неї міжнародного договору» Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. № 1906-IV зі змінами станом на 15 лютого 2022 р., а саме: згода України на обов'язковість для неї міжнародного договору може надаватися шляхом підписання, ратифікації, затвердження, прийняття договору, приєднання до договору та іншим шляхом, про який домовилися сторони. У частині другій статті 19 цього Закону встановлено пріоритет правил між-

народного договору України, який набув чинності в установленому порядку, перед правилами відповідного акта законодавства України [17].

3. Розділ II Конституції України має називатися «Основи конституційно-правового (або загального) статусу людини і громадянина в Україні», а не «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» як у чинній редакції Конституції України, оскільки в ньому йдеться не тільки про права, свободи та обов'язки людини і громадянина, а й про інші елементи конституційно-правового статусу людини й громадянина. Цей розділ також доцільно систематизувати та структурувати, виклавши його у вигляді взаємопов'язаних частин (глав). А саме:

- у першій главі слід викласти принципи конституційно-правового статусу людини і громадянина;

- у другій главі доцільно регламентувати такий елемент конституційно-правового статусу особи, як громадянство, а також основи конституційно-правових статусів інших категорій осіб;

- у наступних главах мають викладатися: а) особисті; б) політичні; в) економічні; г) соціальні; д) духовні права та свободи людини і громадянина;

- у заключних главах цього Розділу Конституції України мають викладатися обов'язки людини і громадянина, згруповані на: а) особисті, політичні, економічні, соціальні й духовні; б) гарантії реалізації прав, свобод та обов'язків, систематизовані на загальні та юридичні.

Права та свободи людини й громадянина мають формулюватися так, щоб вони розповсюджувалися на щонайбільшу кількість соціальних статусів (громадян, іноземців, осіб без громадянства, біженців, осіб, що набули притулку за законодавством України).

Права та свободи людини й громадянина мають бути конкретними та забезпеченими, а для цього важливо їх не просто викладати як вид можливої та дозволеної поведінки, наприклад, кожен має право на повагу до його гідності згідно з частиною першою статті 28 чинної Конституції України. Натомість потрібно також указувати на їх охорону, захист, забезпечення, гарантування чи відтворення державою, як, наприклад, частина перша статті 30 Кон-

ституції України гарантує кожному недоторканність житла, а частина друга цієї статті встановлює недопустимість проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду [10]. Яскравим та переконливим прикладом саме останнього закріплення може бути Федеральна конституція Швейцарської конфедерації, яка затверджена загальнонаціональним та кантональним голосуванням 18 квітня 1999 р. і набула чинності 01 січня 2000 р., де права та свободи людини і громадянина не просто закріплюються, а й гарантуються, оскільки право чи свобода не тільки текстуально викладаються як вид можливої поведінки, а й певним чином забезпечуються, адже стверджується: гарантується свобода совісті та віросповідання (стаття 15); гарантується свобода переконань та інформації (стаття 16); гарантується свобода друку, радіо і телебачення, а також інших форм поширення творів та інформації за допомогою публічної телекомунікації; гарантується таємниця редагування (стаття 17); гарантується свобода користування мовою (стаття 18) тощо [18].

Не доцільно викладати в Розділі, присвяченому основам конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні, статті, які не стосуються регламентації елементів статусу людини і громадянина. Наприклад, є невинуватим існування статті 37 чинної Конституції України, яка передбачає порядок утворення та діяльності політичних партій і громадських організацій.

4. Розділ III «Вибори. Референдум» чинної Конституції України має називатися «Народне волевиявлення» і в його змісті не повинно бути формулювань на зразок наявних у статті 69, де йдеться про те, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Адже відразу виникає запитання, які інші форми безпосередньої демократії мають на увазі. У цьому розділі мають з'явитися статті, присвячені: народній ініціативі (народній правотворчій та народній референдній ініціативі), народному вето, народному обговоренню, народному опитуванню [19].

Принагідно зауважимо, що народна ініціатива (франц. initiative, від лат. initium – початок) визначається в юридичній літературі як форма безпосередньої демократії, яка змістовно пов'язана з ухваленням парламентом відповідних законодавчих актів і внесенням змін до конституції, а також проведенням референдуму [20, с. 47–49]. Водночас народна законодавча ініціатива розглядається «...як право чітко встановленої конституцією чи законом кількості громадян, які мають право голосу, запропонувати законопроект, що підлягає обов'язковому розгляду парламентом або виборцями на референдумі, за результатами якого приймається рішення про прийняття чи відхилення цього нормативно-правового акта» [21, С. 28].

Право народної законодавчої ініціативи передбачається конституціями багатьох країн світу. Зокрема, частина друга статті 71 Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. встановлює, що народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення від імені не менш як 50 тисяч виборців пропозиції, складеної у формі постатейного проекту. Також частина перша статті 75 цієї Конституції проголошує, що референдум назначається для повної чи часткової відміни законів або актів, що мають силу закону, коли цього вимагає 500 тисяч виборців або п'ять обласних рад [22].

В Україні народне обговорення проектів нормативно-правових актів передбачене насамперед Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI зі змінами станом на 09 серпня 2023 р., де в пункті 4 частини першої статті 114 визначено, що за наслідками розгляду законопроекту в першому читанні Верховна Рада України може ухвалити, зокрема, рішення про опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою офіційному друкованому виданні для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення й подання на повторне перше читання [23]. До того ж народне обговорення проектів нормативно-правових актів передбачене Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII

зі змінами станом на 16 квітня 2020 р., де частиною третьою статті 5, частиною другою статті 7 передбачено обов'язок сільського, селищного, міського голови забезпечити протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадського слухання, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проєктів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад [24].

На відміну від українського законодавства, де тільки започатковується народне обговорення проєктів нормативно-правових актів, у багатьох зарубіжних державах таке народне обговорення законопроєктів передбачено на рівні Основного Закону. Так, Конституція Грузії від 24 серпня 1995 р. в частині другій статті 102 глави 8 «Перегляд Конституції» визначає, що законопроєкт про перегляд Конституції подається Парламенту Грузії, який публікує його для всенародного обговорення. Обговорення законопроєкту в парламенті починається через місяць після його опублікування [25]. У Конституції Держави Аргентина від 01 травня 1853 р. (у редакції 1994 р.) частиною першою статті 40 Глави другої «Нові права та гарантії» передбачено, що Конгрес за ініціативою Палати депутатів може винести законопроєкт на всенародне обговорення [26].

5. Розділ IV «Верховна Рада України» доцільно модернізувати шляхом вилучення з нього статті 95, яка присвячена бюджетній системі, статей 96 та 97, що регламентують Державний бюджет України, статті 98, яка передбачає статус Рахункової палати, статті 99, що стосується грошової одиниці, статті 100, яка встановлює основи статусу Ради Національного банку України, статті 101, яка регламентує основи статусу Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Крім того, важливо змінити предмет відання Верховної Ради України щодо призначення всеукраїнського референдуму, оскільки саме положення статті 73 Конституції України про те, що всеукраїнським референдумом вирішується питання

про зміну території України є вкрай некоректним та становить загрозу для національної безпеки і державного суверенітету, даючи підстави для сепаратизму, що показала новітня історія України в період 2003–2004 рр. Крім того, це положення суперечить Заключному акту Наради з безпеки і співробітництва в Європі від 01 серпня 1975 р. (Гельсінським угодам), які визначають принцип непорушності кордонів і територіальної цілісності держав, визначених після завершення Другої світової війни [27]. Відповідно ні території Української держави не можуть входити до складу інших держав, особливо внаслідок анексії, ні Україна не може приєднувати до себе частину території іноземної держави.

На часі зменшення конституційного складу Верховної Ради України до трьохсот народних депутатів України, оскільки стабільно зменшується кількість виборців в Україні, та утворення двопалатної структури парламенту задля забезпечення представництва у Верховній Раді України адміністративно-територіальних одиниць.

Є сенс відповідно до Розділу IV «Верховна Рада України» ухвалити закони України «Про Верховну Раду України», «Про тимчасові спеціальні, слідчі та спеціальну тимчасову слідчу комісію», «Про парламентську опозицію», особливо з огляду на частину другу статті 19 та пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України.

6. Модернізуючи Розділ VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» принципово важливо, щоб усі органи виконавчої влади були підпорядковані Кабінету Міністрів України або безпосередньо, або через підпорядкування окремому члену уряду, адже неприпустимим є положення, передбачене частиною четвертою статті 118 Конституції України, згідно з яким голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, оскільки місцеві державні адміністрації є складовими частинами системи державної виконавчої влади і мають призначатися вищим органом цієї системи [10].

7. Модернізація Розділу VIII «Правосуддя» Конституції України вимагає його редагування відповідно до назви «Судова

влада. Контрольно-наглядові та правоохоронні органи». В іншому разі незрозумілою стає сутність статті 131 Конституції України, присвяченої Вищій раді правосуддя, яка його не здійснює [28, с. 166–170], статті 131¹, що регламентує діяльність прокуратури, статті 131², присвяченій адвокатурі. Певно, що в цьому розділі має відбутися започаткування судів у справах неповнолітніх (ювенальних) та інших спеціалізованих судів (соціальних, трудових).

8. Модернізуючи Розділ XI «Місцеве самоврядування» Конституції України, необхідно врегулювати:

– статус районних і обласних рад, адже вони є органами, що представляють спільні інтереси територіальних громад відповідного району чи області, але населення району та області громадами не визнаються, а тому правом на самоврядування не володіють;

– належний рівень ресурсного забезпечення місцевого самоврядування (його матеріальної і фінансової основ) та визначеність його територіальної основи, адже здійснення місцевого самоврядування охоплює лише межі населених пунктів.

Питання про те, під чиєю юрисдикцією повинна перебувати територія між населеними пунктами, залишається відкритим. А тому необхідним є внесення змін до статті 142 Конституції України;

– доцільною є розробка й ухвалення Муніципального кодексу України, законів України «Про комунальну власність», «Про місцевий бюджет», «Про місцеві референдуми».

І насамкінець, надзвичайно важливо однозначно вирішити питання, чи дійсно нам необхідно модернізувати Конституцію України, чи є це загальнонаціональною ідеєю, об'єктивною необхідністю, яка підтримується більшістю громадян України, чи готове вітчизняне суспільство до активної праці над проектом Конституції України та її обговорення, а також до тих змін, які будуть нею запроваджені. З огляду на відповіді на ці запитання, необхідно вирішити питання, у який спосіб буде ухвалюватися нова Конституція України, оскільки національна конституційна теорія й практика знає дуже багато досить вдалих, навіть порівняно із чинною, проектів Конституцій України, які так і залишилися тільки проектами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Коваленко В. Конституція України та перспективи її модернізації. *Голос України* від 16 липня 2013 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/45771>
2. Про Конституційну Асамблею : Указ Президента України від 17.05.2012 р. № 328/2012. *Урядовий кур'єр* від 22.05.2012 р. № 89.
3. Шемшученко Ю. Проблеми наукового забезпечення сучасного конституційного процесу в Україні. *Право України*. 2012. № 8. С. 28–34.
4. Скрипнюк О. В. 20 років в європейському конституційному просторі: здобутки, проблеми реалізації та перспективи модернізації Конституції України. *Держава і право. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 72. С. 495–508.
5. Марцеляк О. Пріоритетні завдання і напрями конституційної реформи в Україні. Конституція і конституційні зміни в Україні: збірник, присвячений пам'яті Віктора Мусіяки / Центр Разумкова; відп. ред. А. Рачок, Ю. Якименко; упоряд. П. Стецюк. Київ : Заповіт, 2020. 300 с. С. 277–287.
6. Забокрицький І. І. Транснаціоналізація сучасного конституціоналізму: теоретико-правовий вимір : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2021. 463 с.
7. Бондаренко О. В. Конституційна модернізація: онтологічне розуміння, аксіологічна значущість, компаративна цінність : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2019. 256 с.
8. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. 768 с.
9. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2011. 808 с.
10. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001р. № 2235-III (зі змінами станом на 12 січня 2023 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>

12. Суботенко В. П. Науково-практичний коментар Закону «Про громадянство України» / За заг. ред. Л. М. Горбунової. Київ : «МП Леся», 2008. 624 с.
13. Цвік М. В. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загально-теоретичні аспекти). *Вісник Академії правових наук України*. 1993. № 1. С. 60–68.
14. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. Київ : Укр. Правнична фундація. Вид-во «Право», 1996. 544 с.
15. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI (зі змінами станом на 24 лютого 2023 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>
16. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI (зі змінами станом на 10 квітня 2023 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>
17. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV (зі змінами станом на 15.02.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>
18. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 1 January 2024). URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>
19. Колодій А. М., Тернавська В. М., Колодій О. А. Правотворчість українського народу як форма реалізації конституційно-правової політики держави. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Т. 30. № 1. С. 64–90.
20. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 4: Н–П. 2002. 720 с.
21. Рябченко Т. О. Народна правотворча ініціатива як форма реалізації законотворчих повноважень народу. *Правові засади функціонування публічної влади щодо забезпечення інтелектуального розвитку та безпеки суспільства : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 19–20 травня 2016 року* / редколегія : проф. А. М. Куліш, М. М. Бурбика, О. М. Рєзнік. Суми : Сумський державний університет, 2016. С. 27–30.
22. Constitution of the Italian Republic. URL: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
23. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
24. Закон України : Про добровільне об'єднання територіальних громад від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
25. Constitution of Georgia 1995 (rev. 2013). URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Georgia_2013
26. Constitution of the Argentina Nation. URL: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/Argentina-Constitution.pdf>
27. Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі (Хельсинки, 1 серпня 1975 р.). URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_055
28. Тацій В. Я. Судова реформа: стан та перспективи розвитку. *Реформування судових і правоохоронних органів України: проблеми та перспективи: матеріали наук-практ. конф. 14 травня 2010 р.* / ред. колегія: В. В. Сташис (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред) та ін. Харків : Одісей, 2010. С. 166–170.