

Громадсько-політичний і теоретичний журнал «Віче» внесено до переліку видань, публікації в яких зараховуються як наукові роботи при захисті дисертацій у галузі юридичних наук (постанова Президії ВАК № 1-05/8 від 22 грудня 2010 року «Про внесення періодичних друкованих наукових фахових видань до нового Переліку наукових фахових видань України»)

12/I

(368)

Виходить у Києві з квітня 1992 року. З 2006-го - двічі на місяць

Громадсько-політичне і теоретичне видання
Засновник - Верховна Рада України

Валерій АЛЕКСЄЄВ.
Громадівська власність - матеріальна основа життєзабезпечення територіальних громад в Україні

Valeriy ALEKSYEYEV.
Communal Property as the Material Basis of Life Support for Territorial Communities in Ukraine

Олексій ДІДУК.
Який принцип важливіший - недоторканості приватної власності чи наявності її охорони?

10 Oleksii DIDUK
Which Principle Is More Important - the Principle of Inviolability of Private Property or the Principle of Availability of Its Protection?

13 Андрій ПАВЛІВ.
Розвиток держави й вищих представницьких органів Англії та Франції в дореволюційний період

16 Andriy PAVLIV.
Development of the State and Supreme Representative Bodies of England and France in the Pre-Revolutionary Period

20 Петро РУДИ К.
Правові вимоги до процедури внесення змін до Конституції України

23 Petro RUDYK.
Legal Requirements for the Procedure for Amending the Constitution of Ukraine

27 Анатолій СУББОТ.
Забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів від корупційних посягань

30 Anatoly SUBBOT.
Ensuring of Security of the Law Enforcement Officers Exposed to Corruption Attacks

Тендерна нерівність простежується й в інших соціально-економічних показниках. Так, на Дніпропетровщині середня заробітна плата жінок майже на третину менша, ніж у чоловіків. Навіть у Вінниці, яка відома впровадженням інновацій у різних сферах життєдіяльності міста, не уникли очевидної нерівності підчас реалізації Програми зайнятості населення: з-поміж безробітних в обласному центрі жінки становлять 77%.

В Асоціації міст України небезпідставно вважають, що рівноправна участь жінок і чоловіків у політичних і економічних процесах, зокрема в органах влади всіх рівнів, - це не лише данина демократії та справедливості, а й економічна вигода для кожної громади та країни загалом. Якби в жінок були відповідні можливості приймати важливі державні рішення, то, на думку учасників зібрання, багатьох економічних негараздів можна було уникнути, бо вони підходять до справи більш відповідально, розсудливо й обережно. На місцевому рівні жінки мають дешо більше можливостей проявити свою активність, і взятий державою курс на децентралізацію, здавалося б, мав посилити їхні позиції, але, за словами голови комітету Асоціації міст України з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, Первомайського міського голови Людмили Дромашко, на місця передають лише обов'язки без потрібного фінансового забезпечення. «Це все одно, що посилати дружини на базар, а гаманець залишати вдома!» - емоційно відреагував на цю тезу один із учасників заходу.

На пленарному засіданні було наведено приклади успішних країн, і скрізь простежувалася чітка закономірність: представництво жінок в урядах, муніципалітетах і політичних структурах там досить велике. Досвідом муніципалітетів Канади щодо забезпечення рівної участі обох статей у прийнятті управлінських рішень поділилася депутат муніципалітету Торонто, член ради директорів Федерації канадських муніципалітетів Пем МакКоннел. А депутат муніципалітету канадського Едмонтона розповіла про реалізацію гендерних програм та ініціатив, що забезпечують рівноправний доступ жінок і чоловіків до політичних, економічних і соціальних процесів у місті.

Для учасників форуму цікавим був і вітчизняний досвід підтримки гендерної рівності в місцевому самоврядуванні та економічному розвитку міст. Представлені на виставці дев'ять ініціатив детально розглянули на сесіях пленарного засідання. Йшлося про навчання членів громад, і зокрема жінок, підприємницького духу, освітні та консультативні програми для жінок, що бажають відкрити власну справу, досвід гендерного аналізу міських програм розвитку підприємництва й посилення участі жінок-депутатів і лідерок місцевої громади у прийнятті управлінських рішень тощо. Це перші помітні кроки на довгому й тернистому шляху до справжнього рівноправ'я жінок і чоловіків у нашому суспільстві.



П р а в о в і в и м о г и
 д о п р о ц е д у р и в н е с е н н я
 з м і н Д о К о н с т и т у ц і ї У к р а ї н и

Петро РУДИК,
 доктор історичних наук, професор,
 професор кафедри політології,
 соціології і права
 Національного університету
 харчових технологій

На основі сучасного праворозуміння, новітніх досягнень вітчизняної науки конституційного права, його найновіших джерел, аналізу положень Конституції і законів України зроблено спробу розкрити правові вимоги до процедури внесення змін до Основного Закону держави та її етапи.

Ключові слова: Конституція України, правові вимоги, процедура внесення змін до Основного Закону держави.

На основе современного правопонимания, новейших достижений отечественной науки конституционного права, его новейших источников, анализа положений Конституции и законов Украины осуществлена попытка раскрыть правовые требования к процедуре внесения изменений в Основной Закон государства и ее этапы.

Ключевые слова: Конституция Украины, правовые требования, процедура внесения изменений в Основной Закон государства.

За період своєї новітньої історії Україна переживає нині чи не найскладніший час. Криза охопила майже всі сфери суспільного життя, зокрема й політичну. Втім, нові політичні сили, які прийшли до публічної влади, спрямовують зусилля на розвиток Української держави та громадянського суспільства. У лютому 2014 року Верховна Рада, ухваливши Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», змінила форму державного правління в нашій країні з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську [5]. Парламент України 386 голосами народних депутатів відновив Конституцію України в редакції 1996 року зі змінами, внесеними законами України № 2222-IV від 8 грудня 2004 року, № 2952-VI від 1 лютого 2011 року, № 586-VII від 19 вересня 2013 року [3], започаткувавши новий етап конституційного процесу в незалежній Україні.

Основний Закон держави потребував і потребує подальшого серйозного вдосконалення. Для цієї ґрунтовної роботи була створена Конституційна асамблея, нині в цьому напрямі діє Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України. Зокрема, законодавчий орган 29 квітня провів парламентське засідання у формі громадських слухань з питань обговорення конституційної реформи. Ці законодавчі зміни було розглянуто й під час трьох всеукраїнських «круглих столів» національної єдності в травні.

В ухваленому 20 травня Меморандумі порозуміння й миру Верховна Рада, закликавши до деескалації напруженості в українському суспільстві, спираючись на свої конституційні повноваження, зобов'язалася забезпечити невідкладне проведення реформи Основного Закону, в основу якої покладено децентралізацію влади та яка, на думку народних депутатів, передбачає: закріплен-

ня статусу України як парламентсько-президентської республіки й встановлення балансу влади між усіма її гілками на центральному та місцевому рівнях; забезпечення повноважень регіонів необхідними фінансовими ресурсами за рахунок справедливого розподілу доходів бюджетів; проведення судової реформи з метою гарантування прав громадян на чесний і справедливий суд та посилення незалежності судової системи; проведення реформи правоохоронних органів і прокуратури, зокрема шляхом ліквідації в неї функції загального нагляду; боротьбу з корупцією на всіх рівнях державної влади, посилення контролю за діяльністю чиновників [6].

Здійснення такої комплексної реформи можливе лише шляхом внесення змін до Основного Закону держави. Конституційна процедура передбачає загальний і спеціальний (інституційний) порядок їх внесення. Перший обумовлює, що відповідний законопроект може бути поданий до Верховної Ради лише передбаченими Основним Законом держави суб'єктами: Президентом України або не менш як третиною народних депутатів від конституційного складу парламенту України (ст. 154) [3]. Далі за визначеною процедурою розгляду він ухвалюється сесійною залогом.

Спеціальний (інституційний) порядок передбачає внесення конституційних змін до окремих розділів Основного Закону, зокрема до розділів I «Загальні засади», III «Вибори. Референдум», XIII «Внесення змін до Конституції України». Відповідний законопроект подається до парламенту також Президентом України або народними депутатами, але їхня кількість повинна становити не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради. Цей законопроект після позитивного висновку Конституційного Суду України приймається не менш ніж двома третинами від конституційного складу

парламенту й затверджується як закон всеукраїнським референдумом, ініційованим Президентом України (ч. 1 ст. 156) [3].

Дослідження порядку внесення змін до Конституції України розпочали й проводять вчені Національної академії правових наук України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інституту законодавства Верховної Ради України, окремі судді Конституційного Суду України та окремі вчені вищих навчальних закладів [1, с. 63-66; 2, с. 340; 4, с. 1076-1077; 8, с. 72-75; 10, с. 680 та ін.]. Проте зазначена проблема потребує системного вивчення.

За загальною конституційною процедурою положення про внесення змін до Основного Закону держави фіксуються в Конституції України. Нею визначені питання попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до таких розділів Основного Закону держави: II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», IV «Верховна Рада України», V «Президент України», VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», VII «Прокуратура», VIII «Правосуддя», IX «Територіальний устрій України», X «Автономна Республіка Крим», XI «Місцеве самоврядування», XII «Конституційний Суд України», XIV «Прикінцеві положення», XV «Перехідні положення» й потім остаточне прийняття закону. Чинна Конституція України встановлює для цих розділів особливий порядок внесення змін, який значно ускладнений порівняно з порядком прийняття й зміни поточного законодавства. Якщо звичайні закони приймаються більшістю голосів Верховної Ради України (не менш ніж 226 голосами), то конституційні закони - двома третинами від конституційного складу парламенту (щонайменше 300 голосами) (ст. 91, 155 Основного Закону) [3].

Таке виключне повноваження Верховної Ради щодо внесення змін до Основного Закону зафіксоване в Конституції України одним із перших пунктів. До повноважень парламенту належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Основного Закону держави (п. 1 ч. 1 ст. 85) [3]. Ці повноваження Верховна Рада здійснює самостійно відповідно до процедури, передбаченої Законом «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI вч 10 лютого 2010 року [7].

Існують різні підходи науковців до визначення етапів прийняття закону про внесення змін до Конституції України (див., зокрема, [9]). Одні наголошують, що його ухвалення відбувається за двома етапами: на першому проводиться обговорення та попереднє схвалення законопроекту більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, а на другому приймається остаточне рішення (закон про внесення змін до Конституції України, підтриманий двома третинами від конституційного складу парламенту) [2, с. 340].

Інші вчені порядок внесення змін до Основного Закону держави поділяють на три етапи [4, с. 1076-1077]. По-перше, це дискусійний характер. На першому етапі відповідно до Конституції й Закону «Про Регламент Верховної Ради України» відбувається подання до парламенту законопроекту про внесення змін до Конституції України, його внесення до порядку денного та обговорення на пленарному засіданні, попереднє схвалення та прийняття звернення до Конституційного Суду для отримання висновку щодо відповідності законопроекту вимогам ст. 157 і 158 Конституції України (ст. 155, 159 Конституції; ст. 146 Закону «Про Регламент Верховної Ради України»).

Так, у ч. 4 ст. 146 Регламенту йдеться, що законопроект про внесення змін до Конституції України вноситься до порядку денного сесії Верховної Ради України для його направлення зі зверненням парламенту до Конституційного Суду України, а також попереднього схвалення законопроекту в сесійній залі (ст. 155 Основного Закону). Приймаючи рішення про внесення законопроекту до порядку денного сесії, парламент вирішує декілька питань.

а саме: підготовки рішення про прийняття постанови про звернення до Конституційного Суду щодо цього законопроекту; його опублікування для всенародного обговорення; направлення документа на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення наукового пошуку чи дослідження протягом часу до прийняття Верховною Радою постанови про звернення до Конституційного Суду України; відкладення прийняття постанови про таке звернення до настання певних обставин чи здійснення певних дій (п. 1, 2, 3, 4 ч. 7 ст. 146 Закону «Про Регламент Верховної Ради України»). У разі внесення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховна Рада для поглибленого його вивчення може прийняти рішення про створення спеціальної комісії як головної для продовження роботи над ним (ч. 9 ст. 146 цього ж закону).

На своєму засіданні Верховна Рада, як уже зазначалося, розглядає питання опублікування законопроекту про внесення змін до Конституції України. В разі неприйняття такого рішення законопроект підлягає опублікуванню в офіційних друкованих виданнях лише до відома громадян, а також може бути надрукований в інших ЗМІ. При цьому слід вказати всіх розробників законопроекту або його структурних частин, а також ініціатора подання проекту до Верховної Ради (ч. 8 ст. 146 закону) [7].

Другим етапом порядку внесення змін до Конституції України слід вважати отримання Верховною Радою від Конституційного Суду України висновку про відповідність чи невідповідність законопроекту вимогам ст. 157 і 158 Основного Закону держави. Наявність такого висновку для парламенту є обов'язковим під час розгляду проекту. Ця попередня перевірка є запобіжником порушення вимог ст. 157 і 158 Конституції України, що передбачено її ст. 159, а також ч. 10 ст. 147 Закону «Про Регламент Верховної Ради України».

Висновок Конституційного Суду може бути позитивним або таким, що вказує на порушення в законопроекті вимог ст. 157 і 158 Основного Закону. Він невідкладно має бути наданий народним депутатам, направлений Президентові України. А про отримання висновку головної комісії повідомляється на найближчому пленарному засіданні Верховної Ради. Якщо законопроект визнаний у цілому таким, що відповідає вимогам ст. 157 і 158 Основного Закону держави, а щодо його положень єдиний орган конституційної юрисдикції не висловив застережень, то розгляд питань про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України відповідно до її ст. 155 вноситься до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради не раніш ніж через 7 днів після надання народним депутатам відповідного висновку головного комітету парламенту щодо висновку Конституційного Суду України або в інший строк, визначений парламентаріями. Головний комітет та інші комітети парламенту, яким доручена подальша робота над законопроектом, готують висновки щодо нього (п. 11 ст. 147 Закону «Про Регламент Верховної Ради України»). І згідно з ч. 5 ст. 149 цього закону Верховна Рада може розглянути й прийняти рішення про попереднє схвалення такого законопроекту.

У разі визнання Конституційним Судом законопроекту або окремих його положень такими, що не відповідають вимогам ст. 157 і 158 Основного Закону, а також висловлення ним застережень до положень законопроекту Верховна Рада вирішує питання про подальшу роботу над законопроектом. Зокрема, доручає головному та іншим комітетам парламенту його доопрацювати з урахуванням висновку Конституційного Суду для обговорення кожної позиції й поправки до документа відповідно до процедури розгляду законопроектів у другому читанні (ст. 119, 120, ч. 1 ст. 151 згаданого закону).

Рішення про врахування пропозицій і поправок до законопроекту про внесення змін до Конституції України приймається більшістю голосів народних депутатів від

конституційного складу парламенту (ст. 155 Конституції). Після їх прийняття законодавчий орган ухвалює постанову про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду щодо надання ним висновку про відповідність зміненої редакції законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам її ст. 157 і 158 (ч. 2, 3 ст. 151 згаданого закону) й подає це звернення до органу конституційної юрисдикції.

Зауважмо, що попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України, передбачене ст. 155 Основного Закону, згідно із Законом «Про Регламент Верховної Ради України» не може розглядатися парламентом на його останній сесії. Питання про попереднє схвалення та подальший розгляд такого законопроекту вноситься до порядку денного першої сесії новообраної Верховної Ради України без голосування (ч. 2 ст. 149 закону).

22

Водночас новообрана Верховна Рада не може розглядати питання про прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України, який відповідно до ч. 1 ст. 155 Основного Закону держави був попередньо схвалений парламентом попереднього скликання, але не був прийнятий як закон. У цьому разі регламентні норми встановлюють, що такий законопроект вважається не прийнятим Верховною Радою попереднього скликання. Згідно з вимогою ч. 1 ст. 158 Основного Закону законопроект про внесення змін до Конституції України, що розглядався Верховною Радою України й не був прийнятий як закон, може подаватися до парламенту не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (ч. 3 ст. 149 Закону «Про Регламент Верховної Ради України»).

До третього етапу порядку внесення змін до Конституції України варто віднести розгляд на черговій сесії парламенту законопроекту про внесення змін до Основного Закону держави й прийняття Верховною Радою закону з цього питання. Це може відбутися лише за умови, якщо за такий проект проголосують не менш як дві третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (ст. 155 Конституції). Отже, якщо на другому етапі процедури внесення змін до Конституції за попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Основного Закону держави мала проголосувати проста більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту (щонайменше 226 народних депутатів), то на третьому етапі цієї процедури законопроект повинні підтримати дві третини Верховної Ради (щонайменше 300 народних депутатів), після чого він стає законом.

Зазначмо, що розгляд законопроекту на третьому етапі процедури внесення змін до Конституції України має відбуватися з дотриманням приписів Закону «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року. Зокрема, парламент може прийняти законопроект, передбачений ст. 155 Конституції України, лише за таких умов: коли, по-перше, за висновком Конституційного Суду він відповідає вимогам статей 157 і 158 Основного Закону; по-друге, Конституційний Суд не висловив щодо нього застережень; по-третє, відповідно до ст. 155 Конституції він був попередньо схвалений Верховною Радою цього ж скликання на попередній черговій чи позачерговій сесії законодавчого органу (ч. 6 ст. 149 Закону «Про Регламент Верховної Ради України») [7].

Регламентні норми вказують на необхідність дотримання певних вимог процедури в разі одночасного комплексного внесення змін до всіх розділів Конституції України. У п. 6 ст. 143 згаданого закону зазначається, що в разі одночасного комплексного внесення змін як до розділів Конституції України, зазначених у ст. 155 (розділи II, IV-XII, XIV, XV), так і до розділів, зазначених у ч. 1 ст. 156 (розділи I, III, XIII), ініціатор таких змін подає до Верховної Ради водночас два окремі законопроекти, пов'язані між собою. У цьому пункті зафіксована ще одна вимога: такі законопроекти повинні містити також по-

ложення, які передбачають поєднання та узгодження в часі набрання ними чинності й згідно з якими в разі неприйняття Верховною Радою України чи незатвердження всеукраїнським референдумом одного з них інший, пов'язаний із ним, також не набирає чинності.

Слід проаналізувати й деякі положення Конституції України, що стосуються її 155-ї статті, зокрема таке: «законопроект ... попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України» [3]. Зазначмо, що розуміння словосполучення «попередньо схвалений», викладене в нормативно-правових актах та юридичній літературі, різняться. Компетентно свої міркування щодо цього, на наш погляд, висловив П. Євграфов. На основі аналізу нормативно-правових актів він робить висновок, що попереднє схвалення може відбуватися лише після позитивного висновку Конституційного Суду щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст. 157 і 158 Основного Закону. Втім, на практиці Верховна Рада попередньо схвалювала законопроекти й без позитивного висновку вищого органу конституційної юрисдикції [1, с. 63-66].

Інші правознавці розуміють термін «попереднє схвалення законопроекту» дещо звужено: як обговорення й схвалення законопроекту більшістю народних депутатів від конституційного складу парламенту без наявності позитивного висновку Конституційного Суду України. Такий висновок надається, на їхню думку, після попереднього схвалення законопроекту Верховною Радою України, що не виключає можливості подальшого внесення до законопроекту змін і доповнень. Оскільки попереднє схвалення не є остаточним рішенням, воно приймається простою більшістю голосів від конституційного складу парламенту [2, с. 340].

З аналізу такого розуміння терміна «попереднє схвалення законопроекту» випливає, що під цим поняттям слід розуміти позитивне ставлення до законопроекту більшістю народних депутатів. Утім, прийнятнішим ми вважаємо трактування цього терміна, запропоноване П. Євграфовим, яке спонукає до розробки якісніших за змістом і формою законопроектів. Звужене ж розуміння терміна «попереднє схвалення законопроекту» на практиці не завжди сприяє якісній підготовці документа та відтягує прийняття законів про внесення змін до Конституції України, бо після надання висновку Конституційним Судом законопроект часто потребує доопрацювання. Отже, процедуру попереднього схвалення законопроекту слід удосконалити.

Звернімо увагу й на таке положення ст. 155 Конституції України: остаточне рішення щодо законопроекту про внесення змін до Основного Закону держави приймається лише на наступній черговій сесії Верховної Ради України. Чергові сесії парламенту, згідно з ч. 1 ст. 83 Конституції, проводяться двічі на рік: одна починається першого вівторка лютого, друга - першого вівторка вересня кожного року [3]. Конституційна норма щодо прийняття закону на наступній черговій сесії Верховної Ради спрямована на зважений, без будь-якого поспіху його розгляд. З цієї норми випливає, що такий законопроект не може розглядатися Верховною Радою під час проведення її позачергових сесій. Відповідно до ч. 2 ст. 83 Конституції України позачергові сесії парламенту скликаються Головою Верховної Ради на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів від конституційного складу парламенту. На наш погляд, позачергові сесії Верховної Ради доцільно проводити в міжсесійний період для розв'язання глобальних проблем соціального, економічного, екологічного та міжнародного характеру, які виникають раптово й не прогнозовано та потребують термінового розв'язання. Водночас зауважмо, що Закон «Про Регламент Верховної Ради України» допускає можливість попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України не лише

на черговій, а й на позачерговій сесії парламенту (ч. б ст. 149 цього закону) [7].

Аналізуючи положення ст. 155 Конституції України, варто звернути увагу ще на такий важливий аспект. Відповідно до своїх повноважень Президент України має підписати закон про внесення змін до Конституції України, ухвалений не менш як двома третинами депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Проте розділ XIII Конституції України не встановлює терміну підписання главою держави цього закону. Звичайний законодавчий акт після його передачі парламентом Президентом України відповідно до Основного Закону підписується протягом п'ятнадцяти днів (ч. 2 ст. 94 Конституції). І набуває чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування (ч. 5 ст. 94) [3]. Такий само принцип можна застосовувати за аналогією й щодо закону про внесення змін до Конституції України, однак це потребує чіткішого правового врегулювання. Отже, аналіз положень Конституції України свідчить про ускладнення конституційно-правових вимог до процедури внесення змін до Основного Закону держави порівняно з процедурою внесення змін до звичайних законів України.

1. *Єсграфов П. Б.* Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти: науково-практичний посібник. - К.: Правова єдність, 2007. - 204 с.

2. Коментар до конституційних змін: науково-популярне видання / редкол. В. Ф. Опришко та ін. - К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. - 378 с.

3. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року зі змінами, внесеними згідно із законами № 2222-IV від 08.12.2004, № 2952-VI від 01.02.2011, № 586-VII від 19.09.2013, № 742-VII від 21. 02. 2014 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.

4. Конституція України: науково-практичний коментар/редкол.: В. Я. Тацій (гол. редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. - 2-ге вид., перероб. і доп. - Х.: Право, 2011. - 1128 с.

5. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України № 742-VII від 21 лютого 2014 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua.

6. Про Меморандум порозуміння й миру: Постанова Верховної Ради України № 1280-VII від 20 травня 2014 року // Голос України. - 2014. - 24 травня.

7. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України № 1861-VI від 10 лютого 2010 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.

8. *Рудик П. А.* Коментар до конституційних змін: навч. посіб. - 2-ге вид., перероб. і доп. - К.: Ц ^, 2009. - 304 с.

9. *Телінко В.* Механізм ухвалення Конституції України: у площині пошуку оптимального варіанта// Віче. - 2008.-№ 20.-С. 12-16.

10. Юридична енциклопедія: в 6-ти т. - Т. 4 / Шемшученко Ю. С. (гол. редкол.). - К.: Укр. енцикл., 2002. - 720 с.

Legal Requirements for the Procedure for

Amending the Constitution of Ukraine

Petro RUDYK,
Doctor of Historical Science,
Professor of the Faculty of Power
Engineering
and Energy Management of the
Department of Political Science,
Sociology and Law of the
National University of Food
Technologies

On the basis of modern legal thinking, the latest achievements of the national science of constitutional law, the newest sources of this law, as well as an analysis of the Constitution and the laws of Ukraine, legal requirements for the procedure for amending the Basic Law of the state are examined. The stages of this procedure are presented. The comparative analysis of proper procedures concerning the Constitution and laws of Ukraine is made. /Ceywords; the Constitution of Ukraine, legal requirements, procedure for amending the Basic Law

Nowadays, Ukraine is probably experiencing the most difficult times during all the period of its modern history. The crisis has affected almost all spheres of social life, including the political. However, the new political forces that have come to public power are currently working on the development of the Ukrainian state and its civil society. In February 2014, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law 'On Restoring the Specific Provisions of the Constitution of Ukraine' and, therefore, changed the presidential and parliamentary form of government of the country to one which is parliamentary and presidential [2]. The constitutional majority (386 votes) of the Parliament of Ukraine restored the Constitution of Ukraine as worded on 28 June 1996 and amended by the laws of Ukraine № 2222-IV of 8 December 2004, № 2952-VI of 1 February 2011, and № 586-VII of 19 September 2013 [1] initiating a new phase of the constitutional process in independent Ukraine.

The Basic Law of the state has needed and still requires further significant improvements. In order to exercise this detailed work, the authorities established the Constitutional Assembly, and now the Temporary Special Commission of the Verkhovna Rada of Ukraine on elaboration of the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine is acting in this area. In particular, on 29 April 2014, the legislative authority held its parliamentary session in the form of public hearings to debate the constitutional reform. These legislative changes were also discussed during three all-Ukrainian 'round-tables' on national unity to have been organized in May.

On 20 May 2014, by adopting the Memorandum of Understanding and Peace, the Verkhovna Rada of Ukraine called for the de-escalation of tensions within Ukrainian society and, on the basis of its constitutional powers, committed itself to ensuring the urgent reform of the Basic Law. This reform is based on the decentralization of power

and, according to the People's Deputies, should envisage: confirmation of the status of Ukraine as a parliamentary and presidential republic having a balance of power between all its branches at the national and local levels; ensuring of regional powers with necessary financial resources due to equitable distribution of revenues of the state and local budgets; judicial reform to guarantee the citizens' rights to fair and just trial and to strengthen independence of the judicial system; reformation of the law enforcement bodies and public prosecution service, in particular, through the elimination of the latter's general supervision function; fight against corruption at all levels of state authorities and increase of control over the activities of their officials [4].

Implementation of such a comprehensive reform is possible only through the introduction of amendments to the Basic Law of the state. Constitutional provisions foresee *general* and *special (institutional) procedures* for their introduction. The first one envisages that the relevant draft law may be submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine only by the subjects specified in the Basic Law of the state, i.e. the President of Ukraine or at least one third of the People's Deputies of the constitutional structure of the Parliament of Ukraine (Article 154) [7]. After that, it shall be adopted by the debating chamber according to the defined procedure for its consideration.

Special (institutional) procedure provides for constitutional amendments to certain sections of the Basic Law, including Section I 'General Principles', Section III 'Elections, Referendum', Section XIII 'Amendments to the Constitution of Ukraine'. The relevant draft law shall also be submitted to the Parliament by the President or People's Deputies of Ukraine, though their number should not be less than two thirds of the constitutional structure of the Verkhovna Rada of Ukraine. Being confirmed by the positive judgment of the Constitutional Court of Ukraine this draft law shall be adopted by no less than two thirds of the constitutional structure of the Parliament and approved as the law by the all-Ukrainian referendum initiated by the President of Ukraine (Part 1 of Article 156) [/].

Researches on the procedure for amending the Constitution of Ukraine were started and are being conducted by scientists of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, V. M. Koretsky Institute of State and Law of the NAS of Ukraine, the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, some judges of the Constitutional Court of Ukraine and scholars of the higher education establishments [Ievgrafov, 2007: 63-66; Opryshko. 1996: 340; Tatsii, 2011: 1076-1077; Rudyk, 2009: 72-75; Shemshuchenko, 2002: 680, etc.]. However, the above-mentioned problem requires systematic exploration.

According to the general constitutional procedure, provisions for amending the Basic Law are contained in Article 155 of the Constitution of Ukraine. It identifies the issues on preliminary approval of the draft laws concerning amendments to the following sections of the Basic Law of the state: Section II 'Rights, Freedoms and Duties of Man and Citizen', Section IV 'The Verkhovna Rada of Ukraine', Section V 'The President of Ukraine', Section VI 'The Cabinet of Ministers of Ukraine. Other Bodies of Executive Power', Section VII 'Public Prosecution Service', Section VIII 'Justice', Section IX 'Territorial Structure of Ukraine', Section X 'The Autonomous Republic of Crimea', Section XI 'Local Self-Government', Section XII 'The Constitutional Court of Ukraine', Section XIV 'Final Provisions', and Section XV 'Transitional Provisions'. After that, this Article prescribes final adoption of such laws. The current Constitution of Ukraine envisages special procedures for amending these sections to be significantly complicated compared to the procedure for adopting and amending the other laws. Whilst ordinary laws are passed by the majority of the Verkhovna Rada of Ukraine (by no less than 226 votes), the constitutional laws shall be adopted by two thirds of the constitutional structure of the Parliament (by at least 300 votes) (articles 91,155 of the Basic Law) [7].

The Constitution of Ukraine enshrines the exclusive powers of the Verkhovna Rada to amend the Basic Law as one of the first provisions. The powers of Parliament include introduction of amendments to the Constitution of Ukraine within the framework of and in the manner specified in Section XIII of the Basic Law of the state (Item 1 of Part 1 of Article 85) [/]. These powers are independently exercised by the Verkhovna Rada of Ukraine in accordance with the procedure provided by the Law of Ukraine № 1861-VI 'On Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine' of 10 February 2010 [3].

There are various scientific approaches to the determination of the stages to adopt the law on amendments to the Constitution of Ukraine (in particular, see [Telipko, 2008]). Some of them emphasize that its adoption is conducted in two stages: the first one includes discussion and a preliminary approval of the draft law by the majority of the People's Deputies of the constitutional structure of the Verkhovna Rada, and the second one envisages the final arrival at a decision (adoption of the law on amendments to the Constitution of Ukraine supported by two thirds of the constitutional structure of the Parliament) [Opryshko. 1996: 340].

Other scientists divide the procedure for amending the Basic Law of the state into three stages [Tatsii, 2011: 1076-1077]. Agreeing with this we should note that the nature of each stage is a little bit controversial. At the first stage, according to the Constitution and the Law of Ukraine 'On Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine', the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine is submitted to the Parliament, included on its agenda, debated at the plenary session, and primarily approved. The Verkhovna Rada shall adopt its legal recourse to the Constitutional Court of Ukraine in order to receive the judgment on congruence of the draft law with the requirements of articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine (articles 155 and 159 of the Constitution; Article 146 of the Law 'On Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine').

So, Part 4 of Article 146 of the Regulations states that a draft law on amendments to the Constitution of Ukraine shall be included on the agenda of the session of the Verkhovna Rada of Ukraine in order to submit it (together with the legal recourse of the Parliament) to the Constitutional Court of Ukraine, and to preliminarily approve it in the debating chamber of the Parliament (Article 155 of the Basic Law). By taking the decision to include the draft law on the agenda of the session, the Parliament solves several issues which can be specified as follows: preparation of the decision to adopt the rule on a legal recourse to the Constitutional Court of Ukraine regarding this draft law; its publication for nation-wide discussion; submission of the document for scientific, legal or other expert review, as well as the conducting of scientific research or studies for a period of time lasting until the Verkhovna Rada adopts the rule on a legal recourse to the Constitutional Court of Ukraine; postponement of the adoption of the rule on such a legal recourse prior to the beginning of certain circumstances or performance of certain actions (items 1, 2, 3, 4 of Part 7 of Article 146 of the Law 'On Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine'). If the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine is included on the agenda of the session, the Verkhovna Rada may take the decision to establish a special commission to be the major institution for working on and deeply studying it (Part 9 of Article 146 of the Law).

As has been mentioned, the Verkhovna Rada considers the publication of the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine at its plenary session. In case of a rejection of such a decision, the draft law shall be published in the official printed editions for citizens' information only, and may also be published in other media. Thereupon, it is necessary to specify all the drafts people of the whole law or of its structural parts, as well as the initiator of its submission to the Verkhovna Rada of Ukraine (Part 8 of Article 146 of the Law) [3].

The second stage of the procedure for amending the Constitution of Ukraine should be considered as an obtainment of the judgment of the Constitutional Court of Ukraine on congruence or noncongruence of the draft law with the requirements of articles 157 and 158 of the Basic Law of the state by the Verkhovna Rada. Existence of such a judgment is mandatory for considering the draft law by Parliament. This preliminary review prevents violations of the requirements contained in articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine which is prescribed by Article 159 of the Basic Law and by Part 10 of Article 147 of the Law 'On Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine'.

The judgment of the Constitutional Court may be positive or indicate that a draft law violates the requirements contained in articles 157 and 158 of the Basic Law. It should promptly be submitted to the People's Deputies and directed to the President of Ukraine. Obtainment of the judgment should be reported by the Head of Parliament at the earliest plenary session of the Verkhovna Rada of Ukraine. If the draft law is generally recognized to be in congruence with the requirements of articles 157 and 158 of the Basic Law of the state and the sole body of constitutional jurisdiction did not enter reservations to its provisions, the issues on preliminary approval of the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine are included on the agenda of the plenary session of the Verkhovna Rada. According to Article 155 of the Constitution of Ukraine, that should be done no earlier than 7 days after the People's Deputies have received the proper conclusion on the judgment of the Constitutional Court of Ukraine from the main Committee of the Parliament or during any other period specified by the parliamentarians. The main Committee and other committees of the Parliament entrusted with further work on the draft law shall prepare conclusions on its content (Item 11 of Article 147 of the Law 'On Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine'). Pursuant to Part 5 of Article 149 of this Law, the Verkhovna Rada of Ukraine may consider this draft law and take decision on its preliminary approval.

In the case when the Constitutional Court declared that the whole draft law or some of its provisions are not in congruence with the requirements of articles 157 and 158 of the Basic Law, as well as entered its reservations to some provisions of the draft law, the Verkhovna Rada shall settle the issue on further work on the draft law. In particular, it instructs the main and other committees of the Parliament to complete the draft law taking into account the judgment of the Constitutional Court, and to discuss each item of and amendment to the document in accordance with the procedure for considering draft laws at the second reading (articles 119 and 120, Part 1 of Article 151 of the above-mentioned Law).

The decisions to take into account proposals and corrections to the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine shall be made by the majority of the People's Deputies of the constitutional structure of the Parliament (Article 155 of the Constitution). After having taken such decisions, the legislative authority adopts the rule on a legal recourse of the Verkhovna Rada to the Constitutional Court of Ukraine in order to obtain the latter's judgment on congruence of the revised draft law on amendments to the Constitution of Ukraine with the requirements of articles 157 and 158 of the Basic Law (parts 2, 3 of Article 151 of the above-mentioned Law), and submits this legal recourse to the body of constitutional jurisdiction.

It should be noted that, according to the Law of Ukraine 'On Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine', the preliminary approval of the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine (prescribed by Article 155 of the Basic Law) should not be considered at the last session of Parliament. The draft law on preliminary approval and further consideration of the draft law shall be included on the agenda of the plenary session of the newly elected Verkhovna Rada of Ukraine (Part 2 of Article 149 of the Law).

the newly elected Verkhovna Rada of Ukraine should consider the issue on adoption of the draft law on

amendments to the Constitution of Ukraine which, according to Article 155 of the Basic Law of the state, has preliminarily been approved by the Parliament of the previous convocation but has not been adopted as law. In this case, the Regulations prescribe that such a draft law is considered not to have been adopted by the Verkhovna Rada of the previous convocation. In line with the requirements of Part 1 of Article 158 of the Basic Law, the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine, that has been considered by the Verkhovna Rada of Ukraine but has not been adopted as law, shall be submitted to Parliament no earlier than one year from the date when the decision on that draft law was taken (Part 3 of Article 149 of the Law 'On Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine').

The third stage of the procedure for amending the Constitution of Ukraine should include consideration of a draft law on amendments to the Basic Law of the state at the next session of Parliament and adoption of the law on this issue by the Verkhovna Rada of Ukraine. It can take place only if such a draft law is voted for by at least two thirds of the People's Deputies of the constitutional structure of the Verkhovna Rada (Article 155 of the Constitution). So, if **at the second stage** of the procedure for amending the Constitution the preliminary approval of the draft law on amendments to the Basic Law of the state **has to be voted for by a simple majority of the People's Deputies** of the constitutional structure of the Parliament (by at least 226 People's Deputies), **at the third stage** of this procedure the draft law **should be supported by two thirds of the structure of the Verkhovna Rada** (by at least 300 People's Deputies) and, thereby, it turns into the law.

We should note that consideration of the draft law at the second stage of the procedure for amending the Constitution of Ukraine should take place in compliance with the requirements of the Law 'On Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine' of 10 February 2010. In particular, Parliament may pass a draft law envisaged by Article 155 of the Constitution of Ukraine only under the following circumstances: firstly, when, according to the judgment of the Constitutional Court of Ukraine, it meets the requirements of articles 157 and 158 of the Basic Law; secondly, when the Constitutional Court did not enter any reservations to it; thirdly, when, pursuant to Article 155 of the Constitution, it was preliminarily approved by the Verkhovna Rada of Ukraine of the current convocation at the previous regular or special session of the legislative authority (Part 6 of Article 149 of the Law 'On Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine') [3].

The Regulations' provisions indicate the need for hugging certain rules of procedure in the case of simultaneous comprehensive amending of all the sections of the Constitution of Ukraine. Item 6 of Article 143 of the above-mentioned Law stipulates that in the case of simultaneous comprehensive amending both the sections of the Constitution of Ukraine mentioned in Article 155 (sections 11, IV-XII, XIV, XV) and the sections of the Basic Law specified in Part 1 of Article 156 (sections I, III, XIII), the initiator of such amendments shall synchronously submit two separate interrelated draft laws to the Verkhovna Rada of Ukraine. This Item contains another requirement: such draft laws should also include provisions according to which their entries into force are to be combined and brought into step; and in the case when one of these draft laws has not been adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine or approved by the all-Ukrainian referendum, the other draft law (to be related to it) shall not also take effect.

One should also analyze some of the provisions of the Constitution of Ukraine concerning its Article 155, particularly the following one: "the draft law ... preliminarily approved by the majority of the constitutional structure of the Verkhovna Rada of Ukraine" [1]. We may note that consideration of the collocation 'preliminarily approved' to be contained in legislative acts and legal literature varies. In our view, P. Ievgrafov was competent in expressing his opinion on that

issue. Based on an analysis of legislative acts he concludes that a draft law may preliminarily be approved only when the Constitutional Court of Ukraine has made its positive judgment on congruence of the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine with the requirements of articles 157 and 158 of the Basic Law. However, in practice, the Verkhovna Rada of Ukraine has preliminarily approved draft laws without a positive judgment of the supreme body of constitutional jurisdiction [Ievgrafov, 2007: 63-66].

26 Other legal scientists interpret the term 'preliminary approval of a draft law' in a restrictive way, i.e. as consideration and approval of the draft law by the majority of People's Deputies of the constitutional structure of Parliament without a positive judgment of the Constitutional Court of Ukraine. In their opinion, this judgment is to be provided after preliminary approval of the draft law by the Verkhovna Rada of Ukraine. Although, that does not preclude the possibility of making subsequent alterations and supplements to the draft law. Since preliminary approval is not a final decision, it is voted for by a simple majority of the People's Deputies of the constitutional structure of Parliament [Opryshko, 1996: 340].

The analysis of this interpretation of the term 'preliminary approval of a draft law' points out that this concept should imply a positive attitude of the majority of the People's Deputies to the draft law. However, we believe that the interpretation of this term proposed by P. Ievgrafov is more acceptable, as it encourages the development of draft laws having higher quality in their content and form. Restricted interpretation of the term 'preliminary approval of a draft law' does not always contribute to the qualitative elaboration of the document in practice. It also defers adoption of the laws on amendments to the Constitution of Ukraine, as the judgments of the Constitutional Court often contain requirements on the draft laws' improvements. Thus, the procedure for preliminary approval of a draft law should be improved.

Let's pay attention to the following provision of Article 155 of the Constitution of Ukraine: the final decision on the draft law on amendments to the Basic Law of the state is taken only at the next regular session of the Verkhovna Rada of Ukraine. In accordance with Part 1 of Article 83 of the Constitution of Ukraine, regular sessions of the Parliament are held twice a year: one of them begins on the first Tuesday of February and the other one starts on the first Tuesday of September each year [1]. The provision of the Constitution on adoption of the law at the next regular session of the Verkhovna Rada of Ukraine is aimed at its balanced consideration which is carried out without any hurry. This provision implies that such a draft law cannot be considered by the Verkhovna Rada during its special sessions. In line with Part 2 of Article 83 of the Constitution of Ukraine, special sessions of Parliament are convened by the Head of the Verkhovna Rada of Ukraine at the request of the President of Ukraine or at least one third of the People's Deputies of the constitutional structure of Parliament. In our view, special sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine should be held during the inter-sessional periods in order to solve global problems of social, economic, environmental, and international nature which occur suddenly and unpredictably and require immediate settlement. However, we should note that the Law of Ukraine 'On Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine' leaves open the possibility of preliminary approval of the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine not only at the regular, but also at the special sessions of Parliament (Part 6 of Article 149 of this Law) [3].

Analyzing the provisions of Article 155 of the Constitution of Ukraine, one should pay attention to another important aspect. Pursuant to their powers, the President of Ukraine should sign the law on amendments to the Constitution of Ukraine adopted by at least two thirds of the constitutional

structure of the Verkhovna Rada of Ukraine. However, Section XIII of the Constitution of Ukraine does not establish the period for signing this law by the head of the state. According to the Basic Law (Part 2 of Article 94), an ordinary law shall be signed by the President of Ukraine within fifteen days from the date when it was submitted by Parliament. It shall take effect in ten days from the date of its official divulgation, unless otherwise provided by the law itself, but no earlier than the date of its publication (Part 5 of Article 94) [3]. The same principle can similarly be applied to the law on amendments to the Constitution of Ukraine; however, that issue needs clearer legal regulation. Thus, the analysis of the provisions of the Constitution of Ukraine indicates the sophistication of constitutional and legal requirements of the procedure for amending the Basic Law of the state in comparison with the procedure for amending ordinary laws of Ukraine.

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. зі змінами, внесеними згідно із законами № 2222-IV від 8 грудня 2004 р., № 2952-VI від 1 лютого 2011 р., № 586-VII від 19 вересня 2013 р., № 742-Vn від 21 лютого 2014 р. [The Constitution of Ukraine, 28 June 1996, as revised by laws № 2222-IV, 8 December 2004; № 2952-VI, 1 February 2011; № 586-VII, 19 September 2013; № 742-VII, 21 February 2014], <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2.54%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>>

2. Про відновлення дії окремих положень Конституції України. Закон України № 742-Vn від 21 лютого 2014 р. [On Restoring the Specific Provisions of the Constitution of Ukraine. The Law of Ukraine № 742-VII, 21 February 2014], <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/742-18>>

3. Про Регламент Верховної Ради України. Закон України № 1861-VI від 10 лютого 2010 р. [On Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine. The Law of Ukraine № 1861-VX 10 February 2010], <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>>

4. Про Меморандум порозуміння й миру. Постанова Верховної Ради України № 1280-VII від 20 травня 2014 р. [On the Memorandum of Understanding and Peace. The Rule of the Verkhovna Rada of Ukraine № 1280-Vn, 20 May 2014] (2014), *Голос України*, 24 Мау.

5. Ievgrafov P. (2007) *Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти: науково-практичний посібник* [The Constitution of Ukraine: Comments on changes (2004-2007). Theoretical and practical aspects: Scientific and practical handbook]. Київ: Правова єдність.

6. Rudyk P. (2009) *Коментар до конституційних змін: 2-ге вид.* [Comments on constitutional changes: 2nd ed.]. Київ: ЦУЛ.

7. Telipko V. (2008) 'Механізм ухвалення Конституції України: у площині пошуку оптимального варіанта' [Mechanism of adoption of the Constitution of Ukraine: In search of the ultimate solution], *ВіснЮ*: 12-16.

8. *Коментар до конституційних змін: науково-популярне видання* [Comments on constitutional changes: Scientific and popular edition] (1996), Opryshko V., and others (eds.). Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України.

9. *Конституція України: науково-практичний коментар: 2-ге вид.* [The Constitution of Ukraine: Scientific and practical comments: 2nd ed.] (2011), Tatsii V., Petryshyn O., Varabash I., and others (eds.). Харків: Право.

10. *Юридична енциклопедія* [Legal encyclopedia] (2002): in 6 volumes: Volume 4, Shemshuchenko I. (ed.). Київ: Укр. енцикл.