



Посольство
Великої Британії
в Україні



Центр політико-правових
реформ

КОНЦЕПЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ «Україна після перемоги» Бачення України 2030

**Київ
2023**

Видання цієї концепції стало можливим завдяки фінансовій підтримці Уряду Великої Британії в рамках проекту «Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ для реалізації “Бачення України — 2030”», який виконує Центр політико-правових реформ. Погляди, висловлені в цій публікації, належать авторам і можуть не збігатися з офіційною позицією Уряду Великої Британії.

ЗМІСТ

<i>Вступ</i>	3
<i>1. Механізм проведення комплексної конституційної реформи</i>	3
1.1. Потенційні процедурні сценарії конституційної реформи	3
1.2. Принципи проведення комплексної конституційної реформи	5
<i>2. Змістове наповнення комплексної конституційної реформи</i>	7
2.1. Структура Конституції України.....	7
2.2. Права людини	7
2.3. Джерела права.....	8
2.4. Форма державного правління.....	9
2.4.1. Загальні зауваження	9
2.4.2. Конституційний дизайн напівпрезидентціоналізму в Україні: окремі питання.....	11
2.5. Засади безпосередньої демократії.....	13
2.6. Форма державного устрою.....	14
2.7. Місцеве та регіональне самоврядування	15
2.8. Процедура внесення змін до Конституції України	16

Вступ

Після перемоги України у війні з'явиться потреба пошуку більш ефективних форм публічного врядування та нової конфігурації взаємодії держави і суспільства, що рано чи пізно призведе до необхідності адаптації Конституції до новітніх реалій державотворчих процесів. Крім того, послідовне поглиблення існуючого євроатлантичного курсу України також вимагатиме внесення відповідних змін до Конституції України задля адаптації національної правової системи до правового простору ЄС та безпекових стандартів НАТО. Тим більше, що з 2014 року після Революції Гідності так і не вдалося провести конституційну реформу владного трикутника задля балансу гілок влади та завершити реформу місцевого самоврядування і територіальної організації влади на конституційному рівні.

Чинна Конституція, яка була прийнята ще в 1996 році, коли Україна знаходилась на ранньому етапі свого демократичного розвитку, в багатьох аспектах вже не відповідає сучасним реаліям та вимогам суспільства. Зокрема, численні радянські анахронізми в Конституції, невідповідність її формальних положень фактичним суспільним та геополітичним реаліям, а також недостатнє та суперечливе регулювання окремих важливих питань, які стосуються конституційного ладу та прав людини, вказують на серйозну потребу проведення конституційної реформи, яка може стати інструментом для зміцнення демократії та верховенства права в Україні.

Ця концепція має на меті запропонувати системне бачення потенційної конституційної реформи та механізмів її проведення задля утвердження європейських стандартів демократичного врядування в Україні після перемоги.

1. Механізм проведення комплексної конституційної реформи

1.1. Потенційні процедурні сценарії конституційної реформи

З процедурної точки зору реформа, яка передбачає комплексне оновлення положень Конституції України, може відбуватися відповідно до одного із наступних сценаріїв:

1. Комплексне внесення змін до розділів Конституції України, зазначених у статті 155 Конституції (так званих “незахищених розділів”), та до розділів, зазначених у частині першій статті 156 Конституції (“захищених розділів”), через ухвалення окремих законів про внесення змін до Конституції відповідно до

положень Розділу XIII Конституції України. У такому випадку суб'єкт ініціювання змін до Конституції одночасно подає два окремих (але змістовно пов'язаних) законопроекти про внесення змін до Конституції України. Кожен із законопроектів окремо розглядається та ухвалюється Парламентом відповідно до положень статей 155, 156 і 159 Конституції, а законопроект, який передбачає внесення змін до Розділів I, III, XIII, ухвалений Парламентом, окремо затверджується на всеукраїнському референдумі. Обидва закони про внесення змін до Конституції України мають містити положення, що передбачають поєднане та узгоджене в часі набрання ними чинності та згідно з якими в разі неприйняття Парламентом чи незатвердження всеукраїнським референдумом одного із них інший, пов'язаний з ним, не набирає чинності.

2. Внесення змін до Конституції України через ухвалення Конституції України в новій редакції. Хоча такий закон викладе юридичне тіло Конституції України 1996 року в новій текстуальній редакції, він все одно вважатиметься законом про внесення змін до Конституції України, а не новою Конституцією. Однак, до цього закону мають застосовуватися положення, передбачені статтями 157 і 158 Конституції. Парламент попередньо схвалює законопроект і на наступній черговій сесії кваліфікованою більшістю ухвалює закон про внесення змін до Конституції України, який потім затверджується на всеукраїнському референдумі.

3. Ухвалення нової Конституції України на заміну Конституції 1996 року. Для реалізації цього сценарію необхідно, щоб Парламент ухвалив Закон України “Про порядок підготовки та ухвалення Конституції України”, який би врегулював створення та порядок формування спеціального органу установчої влади (конституанти), який має розробити та ухвалити нову Конституцію України. Потім шляхом виборів формується конституанта як *ad hoc* орган, яка розробляє, розглядає та ухвалює нову Конституцію України з остаточним затвердженням її на всеукраїнському референдумі.

Кожен із вищеназваних сценаріїв має свої переваги та недоліки. Зокрема підготовка окремих законопроектів (*сценарій № 1*) відповідає конституційним та законодавчим положенням, однак реалізація такого підходу може зіштовхнутись із ризиком несистемності та неузгодженості внесення змін до Конституції. Ще один ризик внесення радикальних змін в Конституцію України, особливо пов'язаних із розділом другим, (*сценарії №1 і №2*) – необхідність отримання попереднього висновку Конституційного Суду України про відповідність законопроекту вимогам статей 157, 158 Конституції України. А тут, особливо щодо першої частини ст. 157, вже напрацьована досить неоднозначна практика попередніх рішень. Ухвалення нової Конституції (*сценарій № 3*) є найбільш складним і довготривалим варіантом, а

також несе у собі ризик применшення значущості Конституції 1996 року як установчого документу, що остаточно на конституційному рівні закріпив незалежну суверенну державу Україна. Також варто додати, що з нормативної точки зору значна кількість фундаментальних норм конституційного правопорядку, закріплених у Конституції 1996 року, малоймовірно, що будуть суттєво переглянуті, через що такий підхід не є виправданим та викликає найбільше зауважень. Оптимальною технологією проведення цієї реформи, на думку експертів ЦППР, є ухвалення закону України про внесення змін до Конституції України 1996 року, шляхом викладення її в новій редакції (*сценарій № 2*).

Однак, незважаючи на те, який зі сценаріїв буде обраний для реалізації, варто наголосити, що конституційна реформа має проводитися виключно в легітимний спосіб. У будь-якому випадку механізм проведення комплексної реформи Конституції України має обов'язково включати етап проведення відкритого та інклюзивного діалогу між представниками влади, громадянського суспільства та експертного середовища щодо напрацювання законопроекту про внесення змін до Конституції України (див. *принципи проведення комплексної конституційної реформи* нижче).

1.2. Принципи проведення комплексної конституційної реформи

Можна виділити такі наскрізні принципи, які варто враховувати при проведенні комплексної конституційної реформи:

1. *Легітимності* – будь-які зміни до Конституції повинні бути ухвалені відповідно до юридично визначених та чітких правових процедур, передбачених Конституцією та законами.

2. *Інклюзивності* – всі зацікавлені сторони (політичні партії, наукові установи, громадські організації тощо) мають бути долучені до процесу обговорення та ухвалення рішень щодо реформування Конституції.

3. *Народовладдя* – будь-які зміни до Конституції, які визначають або змінюють конституційний лад у державі, мають бути затверджені народом через проведення всеукраїнського референдуму.

4. *Дерадянізації / декомунізації* – з Конституції видаляються радянські та постколоніальні назви, терміни та концепти.

5. *Модернізації* – Конституція має відображати сучасні реалії Української держави та суспільства, міжнародного правопорядку та технологічного прогресу.

6. *Оптимізації конституційного дизайну* – в Конституції мають бути виправлені існуючі помилки та протиріччя щодо способів організації та

функціонування публічної влади, оновлена система адміністративно-територіального устрою, посилено місцеве та регіональне самоврядування.

7. Верховенства права (правовладдя) – Конституція має закріплювати панування права в суспільстві, повагу до людської гідності та прав людини, а вся діяльність публічної адміністрації має ґрунтуватися на людиноцентристському підході врядування.

8. Пріоритету людської гідності як конституційної цінності – Конституція має визнавати людську гідність як основоположну цінність конституційного порядку, гарантувати права людини як непорушні і невідчужувані, встановлювати основні правила співвідношення між свободою людини та мірою втручання держави у її приватну автономію.

9. Євроатлантичного курсу – Конституція має закладати фундамент для подальшого процесу адаптації національної правової системи, а також практик врядування до стандартів ЄС і НАТО, створювати правове підґрунтя для взаємовигідної співпраці України і держави ЄС та НАТО в економічній, політичній, соціальній, культурній та безпековій сферах.

10. Пріоритету міжнародного правопорядку – Конституція має відображати таке ставлення України до міжнародного правопорядку, відповідно до якого фундаментальні принципи та норми міжнародного права мають бути основою для зовнішньої політики України, а Україна визнає і гарантує взяті на себе міжнародні зобов'язання.

11. Ціннісного підходу – Конституція має сприйматися як квінтесенція цінностей, що панують у суспільстві, а не як детальна інструкція, яка передбачає правила поведінки на всі випадки життя.

12. Лаконічності та автономності – зміст Конституції має вичерпуватися лише найважливішими принципами, формами та процедурами організації конституційного правопорядку, подальша формалізація яких відповідно до Конституції має міститись у нормативних актах нижчої юридичної сили, при чому чинність та/або застосування Конституції не може залежати від наявності чи відсутності таких актів.

13. Чіткості та юридичної визначеності – приписи Конституції мають мати ознаки ясності і недвозначності, що виключає її неоднакове застосування чи свавільне трактування в правозастосовній практиці; кількість ідеологічних положень Конституції має зводитися до мінімуму.

14. Поетапності процесу імплементації конституційної реформи – Конституція повинна передбачати поетапність процесу перезапуску відповідних органів публічної влади після набрання нею чинності.

2. Змістове наповнення комплексної конституційної реформи

2.1. Структура Конституції України

Необхідно зберегти загальні підходи до структурування Конституції України, доопрацювавши її змістовну частину. Конституція має складатися з преамбули, розділів та статей. Статті Конституції будуть складатися з пронумерованих частин, пунктів і підпунктів (за потреби). В середині деяких великих розділів доцільно виділити окремі підрозділи, в межах яких будуть групуватимуться однорідні положення. Наприклад, в розділі “Парламент” можна виділити такі підрозділи “Вибори та строк повноважень Парламенту”, “Статус членів Парламенту”, “Організація і діяльність Парламенту”, “Законодавчий процес” тощо.

Модельна структура Конституції України:

- Преамбула.
- Розділ I “Конституційний лад в Україні” (буде включати положення щодо адміністративно-територіального устрою).
- Розділ II “Права, основоположні свободи та обов’язки людини і громадянина”.
- Розділ III “Засади безпосередньої демократії”.
- Розділ IV “Місцеве і регіональне самоврядування”.
- Розділ V “Парламент”.
- Розділ VI “Президент”.
- Розділ VII “Уряд. Публічна адміністрація”.
- Розділ VIII “Правосуддя”.
- Розділ IX “Публічні фінанси” (в цьому розділі можуть міститися загальні положення щодо бюджетних, податкових, емісійних відносин в Україні).
- Розділ X “Екстраординарні (особливі) режими” (в цьому розділі можуть міститися загальні положення про правовий режим та способи імплементації воєнного, надзвичайного стану, епідемій, інших надзвичайних правових режимів, які передбачають обмеження конституційних прав і свобод).
- Розділ XI “Конституційний Суд України”.
- Розділ XII “Перегляд Конституції України”.
- Розділ XIII “Прикінцеві та перехідні положення”.

2.2. Права людини

При розробці положень Конституції України, які стосуватимуться прав і свобод людини і громадянина, необхідно враховувати сучасні тенденції розвитку та захисту прав людини на міжнародному рівні. Зокрема, Конституція має передбачити

впровадження в українське судочинство та адміністративну практику міжнародних та європейських стандартів з прав людини, в т. ч. новітніх екологічних (пов'язаних зі зміною клімату), інформаційних (пов'язаних з Інтернет-ресурсами), біоетичних (пов'язаних з репродуктивними питаннями) тощо прав і свобод, а також врахування підходів з протидії дискримінації в усіх можливих формах.

Конституція має посилити гарантування прав і основоположних свобод людини і громадянина, насамперед шляхом врахування міжнародних та європейських стандартів щодо розвитку і регулювання громадянських і політичних прав. Водночас конституційне регулювання соціально-економічних прав потребує більш лаконічного підходу з використанням досвіду європейських країн, а також відповідних рекомендацій Венеційської комісії. З іншого боку, при використанні міжнародного і європейського досвіду щодо регулювання питання прав людини необхідно підходити виважено до імплементації згадуваних рекомендацій, які не завжди відповідають реаліям і соціальним очікуванням українського суспільства.

З метою подолання системних порушень Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколів до неї Конституція має гарантувати фізичним і юридичним особам:

- безперешкодний доступ до використання всіх національних засобів юридичного захисту, а також звернення за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна;
- функціонування системи органів, діяльність яких спрямована на реальне виконання рішень національних та міжнародних інституцій про відновлення порушених прав.

Також Конституція має посилити інститут конституційної скарги як ефективний інструмент захисту порушених прав і свобод. Зокрема, механізм розгляду та ухвалення Конституційним Судом України рішень у таких справах має бути вдосконалений таким чином, щоб Конституційний Суд був спроможний розглядати такі справи в розумні строки, а рішення, ухвалені Конституційним Судом, підлягали обов'язковому виконанню.

2.3. Джерела права

У Конституції доцільно передбачити загальні засади регулювання питання джерел права в Україні. Зокрема, в Конституції має однозначно регулюватися

питання співвідношення національного і міжнародного права, надання згоди на обов'язковість і денонсації міжнародних договорів, розмежування законів і підзаконних актів.

Крім того, в Конституції необхідно передбачити розмежування предметів регулювання, порядку ухвалення, правил застосування Президентом права вето, особливостей конституційного контролю щодо *конституційних, органічних та звичайних* законів. Зокрема, конституційними законами вважатимуться акти щодо внесення змін та доповнень до Конституції України (див. нижче). Органічними законами пропонується визначити закони, на які є прямі посилання в Конституції України, і нормативна стабільність яких є особливо важливою для розвитку держави та суспільства, а звичайні закони ухвалюються з інших питань, передбачених Конституцією. Органічні і звичайні закони також будуть відрізнятися порядком ухвалення: органічні закони ухвалюватимуться абсолютною¹ більшістю голосів депутатів від загального складу Парламенту (вето Президента щодо таких законів можна подолати двома третинами від загального складу Парламенту), тоді як звичайні будуть ухвалюватися відносною більшістю народних депутатів (більшість від присутніх), а вето Президента можна подолати абсолютною більшістю від загального складу Парламенту.

Також Конституція може передбачити особливі правила внесення, розгляду та ухвалення Парламентом, а також підписання Президентом звичайних законів про надання згоди на обов'язковість та денонсацію міжнародних договорів, про затвердження Державного бюджету, щодо введення та скасування екстраординарних (особливих) конституційних режимів тощо.

2.4. Форма державного правління

2.4.1. Загальні зауваження

Україні необхідно залишатися в межах змішаної (напівпрезидентської) форми державного правління, оскільки реалізація так званих «чистих» форм правління – президентської або парламентської республіки несуть в собі ряд потенційних ризиків для збереження сталої демократії в Україні та забезпечення ефективного врядування.

Реалізація в Україні сценарію президентської республіки може призвести до:

¹ Під абсолютною більшістю голосів депутатів Парламенту розуміється більшість від конституційного складу цього органу, тоді як під відносною більшістю голосів розуміється більшість від присутніх на конкретному засіданні при збереженні кворуму – не менше як двох третин від конституційного складу Парламенту.

- розбалансованості механізму стримувань і противаг;
- загрози диктатури президента;
- кризи публічного врядування — якщо президент та парламентська більшість мають різні позиції щодо напрямів внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Реалізація в Україні сценарію парламентської республіки може призвести до:

- узурпації влади однією політичною силою або олігархічною групою;
- тривалій політичної кризи — якщо політичні сили не зможуть досягнути консенсусу щодо формування уряду;
- значних складнощів управління в умовах війни чи загрози війни.

Враховуючи конкретні політичні та соціально-економічні реалії в Україні, необхідно зазначити, що типовий для напівпрезидентської республіки дуалізм у виконавчій владі, є скоріш позитивом, ніж недоліком для організації владного механізму в Україні, оскільки сприяє виробленню демократичних традицій взаємодії вищих органів влади, виступає запобіжником проявів узурпації влади як з боку парламентської більшості, так і з боку Президента, привносить елементи взаємоконтролю суб'єктів політики, що, в кінцевому підсумку, повинно зробити діяльність влади підконтрольною суспільству.

З-поміж двох різновидів напівпрезидентської системи (президентсько-парламентська і прем'єрсько-президентська) для України більш оптимальною є прем'єрсько-президентська (*premier-presidential*) модель, яка є більш збалансованою на практиці і несе менше ризиків для узурпації влади Президентом. В межах обраної змішаної форми правління необхідно розділити владу між Парламентом (єдиним законодавчим органом, який функціонує у формі монокамерної легіслатури), Президентом (главою держави, обраним всенародним голосуванням), Урядом (вищим органом виконавчої влади, який відповідальний за розробку та реалізацію державної політики), центральними та місцевими органами виконавчої влади, незалежними інституціям (Центральною виборчою комісією, Національним банком України, незалежними регуляторами, які є підзвітними Парламенту, Вищою радою правосуддя), судовою владою (яка містить в собі відокремлену систему органів прокуратури) та органом конституційного контролю (Конституційним Судом України).

Роль Президента України в механізмі державної влади має бути контрольно-арбітражною, а визначальні повноваження щодо формування та реалізації державної політики закріплюються за Урядом. Повноваження Президента та Уряду у сферах національної безпеки, оборони та закордонних справ мають бути чітко розмежовані.

Конституція має посилити роль Прем'єр-міністра у формуванні Уряду, а також його відповідальність за формування, координацію та аналіз державної політики у сферах компетенції, визначених органічним законом.

Конституційний Суд має виступати реальним гарантом Конституції та арбітром між вищими органами державної влади, а тому КСУ має здійснювати як попередній, так і наступний конституційний контроль у випадках, передбачених Конституцією. Обсяг і межі конституційного контролю КСУ мають визначатися Конституцією України та не можуть бути розширені в органічному законі. Крім того, в Конституції обов'язково передбачається кількість голосів суддів КСУ, необхідна для ухвалення будь-якого рішення КСУ, а також кількість суддів для повноважності КСУ щодо розгляду справ.

Конституція України має однозначно встановлювати обсяг і межі повноважень вищих органів державної влади, зокрема, можливість розширення таких повноважень на рівні органічного закону має окремо застерігатися.

Замість поіменних переліків органів публічної влади у Конституції доцільно передбачати організаційно-правову "таксономію" органів публічної влади – тобто різновиди органів, які можуть бути створені взагалі (а не поіменні переліки таких органів), а також розмежування між органами влади та дорадчими (консультаційними) чи допоміжними органами, які не є суб'єктами владних повноважень (наприклад, Офіс Президента України).

2.4.2. Конституційний дизайн напівпрезиденціалізму в Україні: окремі питання

Необхідно вдосконалити взаємодію між Парламентом, Президентом, Урядом, іншими органами виконавчої влади, обов'язково передбачивши в Конституції правове регулювання, зокрема, таких питань:

- *Формування Уряду.* Президент України після проведення консультацій з представниками політичних партій, які одержали мандати у Парламенті, вносить подання до Парламенту щодо призначення Прем'єр-міністра. Парламент призначає Прем'єр-міністра абсолютною більшістю голосів. Протягом часу, відведеного Конституцією, Прем'єр-міністр представляє Парламенту Програму діяльності Уряду та персональний склад Уряду, який буде займатися її реалізацією. Парламент голосуванням призначає персональний склад Уряду та затверджує Програму його діяльності, що і буде вотумом довіри новоствореному Уряду.

- *Повноваження Президента та Прем'єр-міністра. Контрасигнація.*

Конституція має чітко визначати сфери, в яких Президент, Прем'єр-міністр та Уряд уповноважуються самотійно видавати нормативні та індивідуальні акти. Крім того, в Конституції мають бути передбачені випадки обов'язкової контрасигнації президентських указів Прем'єр-міністром та наказів Прем'єр-міністра Президентом (в першу чергу щодо кадрових питань).

- *Дострокове припинення повноважень Парламенту.* Конституція має передбачати вичерпний перелік підстав для обов'язкового та дискреційного дострокового припинення повноважень Парламенту Президентом в межах чітко відведеного періоду часу.

- *Процедура імпідменту Президента України* має бути суттєво спрощена і цей алгоритм має включати не більше два чи три кроки. При цьому має бути збережений баланс між захистом Президента від спроб політично-вмотивованого усунення та реалістичною процедурою його усунення Президента за наявності відповідних підстав. Президент вважається усунутим з поста в разі ухвалення відповідного рішення не менш як двома третинами від конституційного складу Парламенту шляхом таємного голосування та за наявності відповідного висновку Конституційного Суду України. Також до підстав імпідменту пропонується додати порушення Конституції Президентом.

- *Обмежений функціональний депутатський імунітет.* У Конституції має бути передбачати певний обсяг депутатського імунітету, який захищатиме депутатів від необґрунтованого політичного переслідування, але водночас не дозволять їм зловживати своїм політичним впливом.

- *Інтерпеляція.* В Конституції необхідно передбачити традиційну форму парламентського контролю за діяльністю Уряду – інститут інтерпеляції (запит до міністра або Прем'єр-міністра щодо питань реалізації державної політики, відповідь на який обов'язково обговорюється в Парламенті), який безпосередньо пов'язаний з передбаченою в Конституції колективною політичною відповідальністю Уряду перед Парламентом.

- *Право законодавчої ініціативи.* Доцільно передбачити виключно колективне право законодавчої ініціативи для депутатів Парламенту. Президент може мати право законодавчої ініціативи лише з тих питань, які безпосередньо віднесені Конституцією до його компетенції. Уряд може вносити законопроекти з будь-яких питань.

- *Право вето щодо законів, ухвалених Парламентом.* Президент повинен мати право відкладального вето, яке може бути подолано абсолютною більшістю голосів у Парламенті (звичайна більшість). В разі запровадження ієрархії законів, правила застосування права вето щодо різних типів законів має бути прямо передбачені Конституцією. Крім того, в Конституції мають бути закладені запобіжники щодо непідписання Президентом законів у встановлений Конституцією строк. Пропонуємо строк промудльгації збільшити з 15 до 21 дня, а після подолання вето – зменшити строк для підписання закону Президентом з 10 до 3 днів. При цьому необхідно

диференціювати особливості застосування права вето Президента України щодо органічних і звичайних законів.

- *Організація виконавчої влади. Статус державної (цивільної) служби України.* Конституція має передбачати, які типи органів виконавчої влади можуть існувати на центральному рівні. Уряд повинен мати повноваження самостійно призначати очільників відповідних органів виконавчої влади на місцях. Крім того, доцільно передбачати статус і види публічної служби, а також закласти принцип розмежування політичної та адміністративної сфер в організації виконавчої влади на конституційному рівні.

- *Статус Ради національної безпеки та оборони.* Необхідно суттєво переглянути конституційний дизайн РНБО: персональний склад цього органу має бути прямо передбачений Конституцією; акти РНБО ухвалюються більшістю голосів її членів і набувають чинності без підписання окремого указу Президента; компетенція РНБО в питаннях національної безпеки має доповнювати компетенцію Уряду у відповідній сфері, а не підміняти її.

- *Статус Конституційного Суду України.* КСУ складається з 15 суддів, 9 з яких призначається Парламентом, а 6 – Президентом, всі виключно на підставі конкурсного відбору. Строк повноважень суддів КСУ має залишатися незмінним (9 років) без права повторного призначення. Якщо Парламент не призначив суддю КСУ в межах строку, встановленого органічним законом, це повноваження переходить до Президента, і навпаки. Суб'єкти призначення не можуть звільняти суддів КСУ. Судді КСУ можуть бути звільнені за рішенням не менше як 2/3 від конституційного складу КСУ або у виключних випадках в порядку імпідменту (із залученням тимчасової слідчої комісії), оголошеного не менше як 2/3 від конституційного складу Парламенту.

2.5. Засади безпосередньої демократії

Конституція має встановлювати загальні принципи виборчого процесу та передбачити загальні закономірності застосування виборчих систем на парламентських та президентських виборах.

Доцільно змінити строк повноважень Парламенту та органів місцевого і регіонального самоврядування: зокрема, Президент має обиратися на 5 років, Парламент – на 4 роки, а органи місцевого та регіонального самоврядування – на 3 роки. Щодо Президента, то необхідно в Конституції чітко закріпити неможливість переобрання Президента більше як на два строки.

Конституції має бути закріплена чітка модель обрахунку строку повноважень відповідних органів влади, які обираються на чергових та позачергових виборах, зокрема, має бути передбачена фіксована дата проведення чергових виборів — наприклад, остання неділя конкретного місяця N-ного року повноважень відповідного органу.

Необхідно передбачити, що Центральна виборча комісія в строк, визначений Конституцією України і законом, встановлює дату:

- чергових виборів відповідних органів (за звичайних умов);
- виборів відповідних органів, проведення яких не відбулося внаслідок запровадження надзвичайного або воєнного стану;
- позачергових виборів органів місцевого та регіонального самоврядування.

Дати позачергових парламентських чи президентських виборів визначають відповідно актом Президента чи Парламенту у випадку дострокового припинення повноважень цих інституцій. Наприклад, в указі Президента України про дострокове припинення повноважень Парламенту встановлюється дата відповідних парламентських виборів.

Конституція має гарантувати як національні (на території всієї України), так і місцеві референдуми (у громадах), які надійно функціонуватимуть як інструмент народовладдя.

Предмет національного референдуму має бути прямо передбачений Конституцією. Зокрема, національний референдум може бути проведений лише в одному з чотирьох випадків: затвердження змін до Конституції; затвердження рішення щодо зміни території України; за народною ініціативою з одного питання — скасування ухваленого органічного або звичайного закону (або окремих його положень); за рішенням Парламенту — консультативний референдум з найважливіших питань суспільного життя.

Конституція має гарантувати існування механізму місцевого референдуму є форми самостійного вирішення громадою питань виключно місцевого значення шляхом прямого голосування. Правове регулювання місцевого референдуму доцільно винести на рівень органічного закону.

2.6. Форма державного устрою

Україні слід залишатися унітарною республікою. Будь-які сценарії перетворення України на федерацію, створення адміністративно-територіальних одиниць зі спеціальним статусом, виведених з безпосередньої юрисдикції Уряду України, несуть в собі очевидні загрози національній безпеці та територіальній цілісності держави.

Територіальний устрій України (територіальна організація влади) ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації публічної влади (повноважень). Кореспондуючи принципу децентралізації, з метою вирішення питань місцевого значення і надання якісних послуг, органи місцевого самоврядування повинні мати якомога тісніший контакт з населенням (забезпечення принципу субсидіарності).

Необхідно зберегти триланкову систему адміністративно-територіального устрою держави: громада — повіт — область. В Конституції недоцільно передбачати поіменний перелік областей.

Місто Київ як столиця України має стати єдиним містом, якому Конституція України гарантує спеціальний статус. Всі інші адміністративно-територіальні одиниці України мають однаковий правовий статус.

Автономна Республіка Крим має бути перетворена на автономну область, на засадах національно-територіальної автономії, або, як варіант, — на звичайну область, в якій корінним народам Криму буде гарантуватися національно-культурна автономія.

Конституція має передбачати особливий порядок врядування на всіх територіях, які були об'єктом окупації з боку РФ на перехідний період.

2.7. Місцеве та регіональне самоврядування

Положення Конституції про місцеве та регіональне самоврядування необхідно викладати засадничо, передбачаючи законодавче регулювання формування, організації і діяльності органів місцевого та регіонального самоврядування відповідно до органічного закону.

Конституція має передбачати функціонування громад (жителів сіл, селищ, міст чи їх об'єднань) як нових адміністративно-територіальних одиниць, які є територіальною основою для місцевого самоврядування та його первинним

суб'єктом. Громадам має гарантуватися право вільно вирішувати питання місцевого значення, які Конституція не віднесла до компетенції органів державної влади органів, безпосередньо, а також через представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування. Держава не повинна втручатися у сферу компетенції громад, якщо інше не передбачено Конституцією. Громадам необхідно гарантувати відповідно до європейських стандартів право на достатні фінансові ресурси та реальну спроможність розпоряджатися такими ресурсами в межах своєї компетенції.

Правове регулювання порядку взаємодії органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого і регіонального самоврядування доцільно залишити на рівні органічного закону.

Конституція України має також визнавати і гарантувати регіональне самоврядування, яке за своєю суттю є можливістю мешканців регіону самостійно, під власну відповідальність реалізовувати частину публічних справ, визначену законом відповідно до принципу субсидіарності. Органи регіонального самоврядування повинні представляти інтереси регіону, а не спільні інтереси територіальних громад. Крім того, органи регіонального самоврядування (області ради) мають мати власні виконавчі органи, при цьому Конституція має зазначати, що представницький та виконавчий органи регіонального самоврядування не може одночасно очолювати одна й та ж особа.

Конституція має передбачати створення офісів префектів, які будуть здійснювати функції адміністративного нагляду від імені держави. Префекти здійснюватимуть нагляд за додержанням законодавства України як органами місцевого, так і органами регіонального самоврядування. Повноваження префектів необхідно окремо описати в розділі Конституції, присвяченому органам виконавчої влади та публічної адміністрації.

2.8. Процедура внесення змін до Конституції України

Конституційними законами є закони про внесення змін і доповнень до Конституції України, які після набрання чинності стають невід'ємною складовою частиною Конституції України (юридичним тілом Конституції). Суб'єктами внесення конституційного законопроекту мають бути:

- члени Парламенту, які ж уповноважені також вносити поправки та пропозиції до конституційного законопроекту;
- щонайменше 1 мільйон громадян України, які мають право голосу (за умови, що підписи щодо внесення конституційного законопроекту зібрано не менш як

у двох третинах регіонів України і не менш як по сто тисяч підписів у кожному із них).

Конституція має зберегти логіку розмежування порядку ухвалення конституційного закону щодо перегляду “захищених” і “незахищених” розділів Конституції України. Зокрема, доцільно встановити загальний порядок внесення змін до всіх розділів Конституції України, крім розділів, які стосуватимуться засад конституційного ладу України та визначатимуть порядок внесення змін до Конституції України. Загальний порядок полягатиме в ухваленні Парламентом конституційного закону у незмінній редакції на двох послідовних чергових сесіях Парламенту не раніше, ніж через шість місяців і не пізніше, ніж через дванадцять місяців з дня попереднього схвалення такого конституційного законопроекту, щоразу двома третинами голосів депутатів від загального складу Парламенту.

Спеціальний порядок внесення змін до Конституції України передбачатиме внесення змін до так званих “захищених розділів” (розділів, які стосуватимуться засад конституційного ладу України та визначатимуть порядок внесення змін до Конституції України). Цей порядок полягатиме в ухваленні Парламентом конституційного закону відповідно до загального порядку (два голосування на двох послідовних чергових сесіях) з обов’язковим наступним затвердженням ухваленого Парламентом конституційного закону на всеукраїнському референдумі, який призначається Парламентом.

Доцільно залишити заборону внесення змін до Конституції, якщо відповідні конституційні закони передбачатимуть скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Однак такий висновок Конституційного Суду України має мати рекомендаційний характер. Обґрунтованою видається також заборона проведення конституційної реформи в умовах воєнного або надзвичайного станів.