

УДК 342.1

ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

MODIFICATION OF THE CONSTITUTION: ITS COMPARATIVE-LAW PRINCIPLES

Кайла Д.Е., Слижук Д.В.,
студентки V курсу юридичного факультету
Ужгородського національного університету

У статті досліджуються окремі аспекти й проблеми процедури внесення змін до Конституції України. Здійснюється порівняльно-правовий аналіз аналогічних процедур у зарубіжних країнах. Подано пропозиції щодо вдосконалення механізму внесення змін до Конституції України.

Ключові слова: Конституція України, зміни до Конституції України, особливості процедури, референдум, конституційний контроль.

В статье исследуются отдельные аспекты и проблемы процедуры внесения изменений в Конституцию Украины. Осуществляется сравнительно-правовой анализ аналогичных процедур в зарубежных странах. Предоставлены предложения относительно усовершенствования механизма внесения изменений в Конституцию Украины.

Ключевые слова: Конституция Украины, изменения в Конституцию Украины, особенности процедуры, референдум, конституционный контроль.

In the article certain aspects and problems of the procedure of modification of the Constitution are studied. A rather-legal analysis of analogous procedures in foreign countries is carried out. Proposals for improvement of the mechanism of the procedure of modification of the Constitution of Ukraine are introduced.

Key words: Constitution, modification of the Constitution, special aspects of the procedure, referendum, legislative review.

Актуальність теми. В умовах сучасної конституційної кризи в Україні актуальною є проблема внесення змін до Конституції України. Водночас із наявністю суперечностей щодо змісту таких змін на особливу увагу також заслуговує процедура їх унесення. На нашу думку, найоптимальнішим методом дослідження та способом вирішення проблем механізму внесення змін до Конституції України є аналіз досвіду зарубіжних країн.

Окремі аспекти цієї проблеми досліджувались такими авторами, як Д. Белов, М. Кучерук, О. Любченко, М. Орзіх, Ю. Перерва, О. Пушкіна, П. Рудик, М. Савенко та ін.

Метою статті є встановити основні актуальні на сьогодні проблеми процедури внесення змін до Кон-

ституції України й запропонувати можливі шляхи їх вирішення через порівняльно-правовий аналіз аналогічної процедури в зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Конституційна процедура передбачає загальний і спеціальний (інституційний) порядок їх унесення. Перший обумовлює, що відповідний законопроект може бути поданий до Верховної Ради України лише передбаченими Основним Законом держави суб'єктами – Президентом України або не менше як третиною народних депутатів від конституційного складу парламенту України (ст. 154). Далі за визначеною процедурою розгляду він ухвалюється сесійною залогою.

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 менше як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Цей законопроект після позитивного висновку Конституційного Суду України приймається не менш ніж двома третинами від конституційного складу парламенту й затверджується як закон усеукраїнським референдумом, ініційованим Президентом України (ч. 1 ст. 156) [1, с. 20].

Спроби забезпечити конституцію від занадто частих змін у низці випадків слугують причиною для скасування конституції й прийняття нового основного закону, у зв'язку з тим що в результаті зміни соціально-політичної дійсності в державі чинність наявної конституції не можлива. Тому слушним видається вислів відомого вченого-правника М. Коркунова, який зазначав, що «всяка спроба, яка штучно встановлюються формами і термінами затримати зміну державного ладу повинна бути визнана абсолютно неспроможною. Зміна державного ладу не є справа чийогось особистого свавілля, а виробляється дією мінливих обставин суспільного життя. Нові, сильні запити суспільства, що розвивається, завжди подолують суперечку їм букву закону, а складні, повільні форми зміни конституції в практичному результаті тільки примножать випадки насильницьких державних переворотів» [2, с. 164].

Одним із ключових суб'єктів, які беруть участь у процесі внесення змін до Конституції України є Конституційний Суд України. Наявність висновку Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України відповідає вимогам ст. ст. 157 і 158 Основного Закону держави, дотримання інших конституційних вимог є обов'язковою частиною такого процесу. До Конституційного Суду України за період після прийняття в 1996 р. Конституції України було направлено 24 законопроекти про внесення змін до Основного Закону держави, на які він надав висновки щодо їх відповідності чи невідповідності конституційним вимогам. Проте жоден із них не стосувався розділів I, III, XIII Конституції України. Щоправда, у законопроекті № 4180 про внесення змін до Конституції України передбачалось обрання Президента України Верховною Радою України, хоча чинний Основний Закон держави фіксує положення, за яким Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ч. 1 ст. 103 Конституції України). Виникає питання: чи не порушувалися в цьому випадку положення розділу I Конституції України, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5), розділу III, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69), що вибори до органів державної влади є вільними й відбуваються на основі загального, рів-

ного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 71). І якби Президент України обирався Верховною Радою України, то відбулося б обмеження народного волевиявлення й скасування права громадян безпосередньо обирати главу держави, що сприяло б порушенню чинної конституційної норми (ч. 1 ст. 157) [3, с. 87].

За обсягом перевірки на відповідність положенням Конституції України конституційний контроль є частковим. Попередній контроль законопроекту про внесення змін до Конституції України здійснюється щодо перевірки його на відповідність вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції України, а наступний – її положенням про порядок розгляду та прийняття закону про внесення змін до неї.

За змістом перевірки конституційний контроль може бути матеріальним і формальним. Обсяг матеріального контролю встановлений ст. 157 Конституції України, включає заборону внесення змін, які передбачають скасування чи обмеження змісту й обсягу прав і свобод людини та громадянина, спрямованих на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності, а також заборону внесення змін в умовах воєнного або надзвичайного стану. Надзвичайний стан не можна розглядати формально як умови, передбачені законом. Сутність цього обмеження полягає в унесенні змін до Конституції України в умовах політичної й економічної стабільності в державі. Якщо ж фактично в державі відбувається революція, масові виступи проти влади, то це вже є надзвичайним станом, хоча відповідного рішення й не прийнято. За таких умов позитивний висновок щодо законопроекту не може надаватися. Не виключається можливість безпідставного запровадження надзвичайного стану з метою недопущення внесення змін до Конституції України. Відповідне рішення не є безумовною підставою для надання негативного висновку щодо законопроекту й може бути визнане неконституційним згідно зі ст. 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» під час його розгляду.

Формальний попередній контроль здійснюється в межах, установлених ст. 158 Конституції України, яка передбачає часові обмеження щодо внесення та розгляду проектів законів про внесення змін до Конституції України. Вона допускає повторне внесення законопроекту не раніше ніж через рік із дня неприйняття парламентом закону стосовно таких змін і забороняє неодноразово змінювати одні й ті самі положення Конституції України Верховною Радою України протягом строку своїх повноважень [4, с. 183].

Ще однією особливістю прийняття закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України є те, що право призначати референдум щодо затвердження такого закону належить, за Конституцією України, виключно Президенту України. Таке повноваження глави держави закріплено Конституцією України (п. 6 ст. 106), де зазначається, що Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до її ст. 156. На цьому варто наголосити, оскільки Закон

України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 р., зазначаючи про можливість розгляду на всеукраїнському референдумі питання про внесення змін до Конституції України (ст. 3), фіксував положення про призначення всеукраїнського референдуму Верховною Радою України (ст. 12). Отже, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» потребував доопрацювання відповідно до Конституції України.

Таку невідповідність положень закону щодо положень Конституції України було ліквідовано прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 06 листопада 2012 р. № 5475-VI. У ньому далі розвинуті положення про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України. Уперше на законодавчому рівні за предметом проведення референдуму виділяється такий його вид, як конституційний референдум (пп. 1 п. 3 ст. 3 Закону). Конституційний референдум щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України призначається Президентом України за ініціативи Верховної Ради України (п. 3 ст. 14 Закону). При цьому тепер Президент України, Центральна виборча комісія зобов'язані здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які пропонується виносити на всеукраїнський референдум, зокрема за народною ініціативою (п. 8 ст. 22 Закону).

У Законі України «Про всеукраїнський референдум» розкривається механізм подальшої дії Президента України щодо призначення всеукраїнського референдуму про внесення змін до Конституції України. Після отримання від Голови Верховної Ради України закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України він видає протягом п'яти днів указ про призначення всеукраїнського референдуму про внесення змін до Конституції України із зазначенням дати його проведення. До указу Президента України обов'язково додається текст закону, що виноситься на затвердження всеукраїнським референдумом про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України (п. 1 ст. 26 Закону). Указом Президента України про призначення всеукраїнського референдуму про внесення змін до Конституції України визначається дата його проведення, якою є остання неділя п'ятдесятиденного строку від дня видання указу (ч. 2 ст. 26 Закону).

Закон України «Про всеукраїнський референдум» визначив і правові наслідки всеукраїнського референдуму щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, призначеного Президентом України, у випадках, коли закон затверджений і коли він незатверджений всеукраїнським референдумом. Чинний Закон закріпив положення, що закон про внесення змін до Конституції України, прийнятий Верховною Радою України в порядку, установленому ст. 156 Конституції України (стосується лише розділів I, III, XIII Основного Закону держави), і затверджений всеукраїнським референдумом, набирає чинності з дня офіційного оголошення результатів відповідного всеукраїнського референдуму, окрім випадків, коли дата набрання чинності таким зако-

ном прямо передбачена положенням цього Закону (п. 1 ст. 96 Закону) [3, с. 88].

Залежно від складності механізму внесення змін до Основного Закону, конституції діляться на гнучкі й жорсткі. Конституція України належить до жорстких конституцій. Забезпечення жорсткості Конституції України здійснюється шляхом ускладнення законодавчого процесу щодо законопроектів про внесення змін, а саме:

- установлення диференційованого підходу до зміни конституційного тексту. Так, зміни до розділів I, III і XIII уносяться за більш ускладненою процедурою по кількісних і змістових показниках, порівняно зі змінами інших розділів Основного Закону;

- обмеження кола суб'єктів права подання до Верховної Ради України законопроектів про внесення змін. Таке право надається Президенту України або не менше як третині народних депутатів (тобто 150) від конституційного складу Верховної Ради України;

- застосування кваліфікованої більшості під час ухвалення закону про внесення змін. Рішення парламенту приймаються на підставі голосування кваліфікованої більшості у 2/3 голосів від конституційного складу парламенту;

- запровадження повторного голосування. Законопроект про внесення змін (крім розділів I, III, XIII) після попереднього схвалення більшістю від конституційного складу Верховної Ради України вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менше як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України;

- установлення обов'язку прийняття змін до конституції новообраним парламентом у зв'язку з тим, що повноваження парламенту, який ініціював необхідність унесення змін до конституції, достроково припиняється. Якщо в разі припинення повноважень Верховної Ради України нею не розглянуто питання про прийняття законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, щодо якого не розглянутий Верховною Радою висновок Конституційного Суду України, питання про розгляд зазначеного законопроекту включається до порядку денного першої сесії новообраної Верховної Ради України без голосування;

- наявністю конституційного контролю, який здійснюється Конституційним Судом України – єдиним спеціалізованим органом конституційної юрисдикції, що забезпечує верховенство Конституції;

- закріплення необхідності затвердження законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України на загальнонаціональному референдумі [5, с. 19].

У Конституції України міститься норма, що не допускає під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод (ч. 3 ст. 22). Підсилюючи конституційні гарантії прав і свобод людини та громадянина, ст. 157 констатує, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування

чи обмеження прав і свобод людини та громадянина. Як випливає з ч. 2 цієї статті, ця вимога залишається незмінною навіть в умовах військового або надзвичайного стану, оскільки Конституція України не може бути змінена навіть за таких обставин.

Конституція України не може бути також змінена, якщо запропоновані зміни спрямовані на ліквідацію незалежності або на порушення територіальної цілісності України. Цим положенням гарантується незмінність ст. 1 Конституції України, яка проголошує Україну суверенною й незалежною державою, і ст. 2, згідно з якою територія України в межах наявного кордону є цілісною й недоторканою.

Протягом усього розділу простежується прагнення законодавців не допустити змін, які б послабили Конституцію, негативно вплинули на діяльність Верховної Ради України. Підтвердженням цього є конституційне положення, яке свідчить, що законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України та не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік із дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (ст. 158).

Стабільності Конституції України сприяє й те, що Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі конституційні положення (ч. 2 ст. 158) [6, с. 29].

Розглянувши основні проблеми процедури внесення змін до Конституції України, звернемо увагу на механізм унесення таких змін у зарубіжних державах.

Так, у Франції ініціатива перегляду Конституції належить президенту за пропозицією прем'єр-міністра, а також членам парламенту.

Проект про перегляд Конституції повинний бути розглянутий із дотриманням строків, установлених Конституцією, і прийнятий в однаковій редакції обома палатами. Зміни до Конституції Франції вважаються внесеними остаточно після погодження їх на референдумі.

Проте проект змін до Конституції не виноситься на референдум, якщо президент вирішить передати його на розгляд парламенту, який скликається у форматі конгресу, тоді проект вважається прийнятим, якщо за нього буде подано 3/5 голосів. Як бюро конгресу виступає бюро Національних зборів [7, с. 55].

Отже, Конституція Франції регламентує єдину процедуру для внесення змін до будь-якого розділу Основного Закону. Окрім того, президент і парламент можуть легально обійти обов'язкове погодження референдумом прийнятих змін до Конституції. Для цього необхідно, щоб обидві палати парламенту провели засідання спільно й проголосували за необхідні зміни 3/5 голосів.

На відміну від Конституції України, яка передбачає широкий перелік обставин, за яких Основний Закон не може бути змінений, Конституція Франції називає лише дві такі обставини:

1) не можуть уноситися зміни до Конституції, якщо здійснюються посягання на територіальну цілісність Франції;

2) не може бути предметом перегляду республіканська форма правління.

Проте це не означає, що до французької Конституції можуть уноситися зміни, які спрямовані на обмеження прав і свобод людини чи на ліквідацію незалежності держави. Французький законодавець не передбачив такі положення лише тому, що внесення подібних змін є незаконним, а тому – неприпустимим узагалі.

Конституції більшості держав світу надають право законодавчої ініціативи про внесення змін до Конституції президентові, парламенту, іноді уряду чи іншим державним органам. Винятком є Конституція Грузії, ст. 102 якої передбачає, що право внесення законопроекту про частковий чи повний перегляд Конституції мають президент Грузії, не менше як половина членів загального складу парламенту або не менше як 200 тисяч виборців. Окрім того, законопроект про внесення змін до Конституції Грузії публікується для всенародного обговорення, і лише через місяць після такої публікації парламент має право почати обговорювати законопроект [8, с. 24]. Отже, Конституція Грузії зробила значний крок уперед, надавши право ініціативи внесення конституційних змін, а також право на обговорення такого законопроекту безпосередньо виборчому корпусові. Оскільки народ бере участь у процесі обговорення змін до Основного Закону, то Конституція Грузії не передбачає необхідності затвердження внесених змін на референдумі, що пришвидшує механізм зміни Конституції.

Як зазначалося вище, обов'язковість затвердження внесених змін до Конституції на референдумі часто ускладнює цей процес і призводить до того, що зміни внести майже неможливо. У Конституції Італії ця проблема вирішена так, що закони про внесення змін до Конституції виносяться на референдум, якщо протягом трьох місяців із дня їх опублікування цього вимагатиме 1/5 частина членів однієї з палат парламенту, або 500 тисяч виборців, або п'ять обласних рад. Якщо закон не набере більше ніж половина дійсних голосів, він вважається неприйнятим [9, с. 447].

Висновки. Отже, на нашу думку, основні проблеми процедури внесення змін до Конституції України можна вирішити спираючись на досвід зарубіжних країн. По-перше, варто надати право вносити законопроект про внесення змін до Конституції безпосередньо виборчому корпусові (доповнити ст. 154 Конституції України). По-друге, необхідно врегулювати питання всеукраїнського референдуму з приводу внесення конституційних змін, у тому числі доповнити ст. 156 Конституції України про відповідальність Президента за непризначення всеукраїнського референдуму, як того вимагає ця стаття. По-третє, більш детально регламентувати повноваження Конституційного Суду України, що стосуються перегляду законів України про внесення змін до Конституції, які вже набули чинності, на предмет їх відповідності Конституції України.

Отже, вносити суттєві зміни до змісту Конституції України необхідно лише після вирішення всіх вищезазначених проблем у процедурі внесення змін до Основного Закону. Це унеможливить використання Конституції України різними політичними силами у власних інтересах і дасть їй змогу залишатися стабільною основою правопорядку в державі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рудик П.А. Правові вимоги до процедури внесення змін до Конституції України / П.А. Рудик // Віче. – 2014. – Вип. 12. – С. 20–23.
2. Белов Д.М. Трансформація конституціоналізму в контексті внесення змін до Конституції України / Д.М. Белов // Європейські перспективи. – 2013. – № 9. – С. 164–168.
3. Рудик П.А. Особливості процедури внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України / П.А. Рудик // Часопис Київського університету права. – 2013. – Вип. 4. – С. 87–90.
4. Савенко М.Д. Конституційний контроль змін до Конституції України / М.Д. Савенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 4–5. – С. 179–184.
5. Перерва Ю.М. Внесення змін до Конституції України: особливості процедури / Ю.М. Перерва // Митна справа. – 2014. – № 5 (95). – С. 15–20.
6. Пушкіна О.В. Правове регулювання внесення змін до Конституції України / О.В. Пушкіна // Юридична Україна. – 2013. – Вип. 3. – С. 27–32.
7. Полный текст Конституции Франции 1958 года с изменениями, внесенными 23 июля 2008 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.
8. Конституция Грузии 1995 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://faolex.fao.org/docs/texts/geo127811R.doc>.
9. Конституция Итальянской Республики / пер. с итал. Л.П. Гринберга // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. ЛА. Окунькова. – М. : Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – С. 423–450.