

УДК 342.5

**П. А. РУДИК**

*Петро Андрійович Рудик, доктор історичних наук, професор Національного університету харчових технологій*

### **ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО РОЗДІЛІВ I, III, XIII КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ**

Підписання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом потребує творчої модернізації Конституції України з аналітичним підходом до використання європейських норм та стандартів. На це спрямована і діяльність Конституційної Асамблеї. Вона готує відповідний законопроект для внесення змін до Основного Закону держави. У цьому контексті актуальним є проблема особливостей внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону держави. Положення цих розділів становлять фундаментальну основу Конституції України. Внесення до них змін не повинно змінити саму суть Конституції України, конституційного ладу в нашій країні, а повинно сприяти їх вдосконаленню.

Проблема особливостей процедури внесення змін до даних розділів Конституції України частково уже знайшла своє вивчення. Її дослідженню певну увагу приділили вчені Національної академії правових наук України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інституту законодавства Верховної Ради України, судді Конституційного Суду України, науково-педагогічні працівники Національного університету «Юридична академія імені Ярослава Мудрого», Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного університету «Одеська юридична академія» та ін<sup>1</sup>.

Світовий досвід свідчить про високу стабільність основних законів держав. Проте стосовно порядку внесення до них змін, то переважна більшість конституцій країн світу вважаються жорсткими: порядок їх зміни є складнішим від порядку зміни звичайних законів. Про це переконує аналіз конституцій Італії, Росії, ФРН, Франції та ін<sup>2</sup>. Конституція України є жорсткою, про що свідчать особливості процедури внесення змін до неї як в цілому, так і до її розділів I, III, XIII зокрема.

Наявність висновку Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Основного Закону держави та 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, перший варіант законопроекту про внесення змін до Конституції України за № 4180 пропонував обрання Президента України Верховною Радою України, хоча чинний Основний Закон держави фіксує положення, за яким Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ч. 1 ст. 103 Конституції). Ось тоді і виникало питання, чи не порушувалися в даному 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 і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 71). І коли б така зміна щодо обрання Президента України Верховною Радою України була ухвалена, то відбулося б явне обмеження народного волевиявлення та скасування права громадян безпосередньо обирати главу держави, що порушувало б чинну конституційну норму (ч. 1 ст. 157)<sup>3</sup>.

Внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України відбувається за спеціальним (інституційним) порядком і має свої особливості щодо подання законопроектів з цього питання. Так само як і до інших розділів Конституції України законопроект до розділів I, III, XIII може подаватися до Верховної Ради України

Президентом України. Однак, щоб подати законопроект до розділів I, III, XIII Конституції України народними депутатами, необхідно було б, щоб під ними поставили свої підписи не менше двох третин народних депутатів від конституційного складу парламенту – не менше 300 (ч. 1 ст. 156), тоді як до всіх інших розділів достатньо було б, щоб під законопроектом такого ж змісту підписалося не менше як третина народних депутатів – не менше 150 (ст. 154).

Законопроект про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України як і до всіх інших її розділів приймається Верховною Радою України кваліфікованою більшістю, тобто не менше як двома третинами від конституційного складу парламенту (300 народними депутатами). Підкреслимо, що закон про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України обов'язково приймається Верховною Радою України, проте це не означає, що він є чинним законом. Після прийняття такого закону парламентом він має бути затверджений ще всеукраїнським референдумом і лише після цього він набуває юридичної сили, тобто стає чинним.

Ще однією особливістю прийняття закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України є те, що право призначення референдуму щодо затвердження такого закону належить за Конституцією України виключно Президенту України. Таке повноваження глави держави закріплено Конституцією України (п. 6 ст. 106), в якій зазначається, що Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до її 156 статті. На цьому слід наголосити, оскільки Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 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)<sup>4</sup>. 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 6 листопада 2012 року № 5475-VI. У ньому далі розвинуті положення про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України. Вперше на законодавчому рівні за предметом проведення референдуму виділяється такий його вид, як конституційний референдум (підпункт 1 пункту 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 винести 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)<sup>5</sup>.

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, встановленому статтею 156 Конституції України (стосується лише розділів I, III, XIII Основного Закону держави), та затверджений всеукраїнським референдумом, набирає чинності з дня офіційного оголошення результатів відповідного всеукраїнського референдуму, окрім випадків, коли дата набрання чинності таким Законом прямо передбачена положенням цього Закону (п. 1 ст. 96 Закону).

Важливою особливістю прийняття закону про внесення змін до I, III, XIII розділів Конституції України є жорсткіша конституційна процедура прийняття такого закону при повторному поданні законопроекту про внесення змін до Основного Закону держави, тобто тоді, коли закон при його обговоренні на всеукраїнському референдумі з першого разу не був затверджений. Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання. Таке положення закріпила Конституція України (ч. 2 ст. 156). Отже, у такому випадку обговорювати питання про внесення змін до Конституції України будуть уже новообрані депутати України.

Це конституційне положення знайшло свій розвиток і в Законі України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року. У ньому зазначено, що у разі, якщо Закон про внесення змін до Конституції України не було затверджено референдумом, то повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України з того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступних скликань (п. 2 ст. 96 Закону)<sup>6</sup>, що спрямовано на гарантування сталості конституційного правопорядку в країні. Щодо законопроекту про внесення змін до інших розділів Конституції України, то зазначимо, що повторне подання такого законопроекту можливе уже на наступній черговій сесії Верховної Ради України того самого скликання.

Варто зауважити і таке. У Законі України «Про всеукраїнський референдум» знайшли подальший розвиток не лише положення про призначення всеукраїнського референдуму Президентом України та затвер-

дження закону України щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Основного Закону держави, а й положення, які виходять за ці межі і стосуються положень змін до Конституції України в цілому.

Зокрема, значно розширено предмет всеукраїнського конституційного референдуму. Ним можуть бути крім питань внесення змін до Конституції України, що передбачалось і законом про всеукраїнський та місцеві референдуми (1991 р.), також питання про схвалення нової редакції Конституції України, скасування, втрату чинності чи визнання не чинним закону про внесення змін до Конституції України. Ширшим стало також коло питань, що стосуються безпосередньо змін до Конституції України, з яких можливе проведення всеукраїнського конституційного референдуму за народною ініціативою.

Такий підхід щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою впливає із конституційного положення про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є український народ, що він здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5 Конституції).

Дотримуючись саме такого підходу, законодавець дав і визначення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Такий референдум – це форма прийняття громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення з урахуванням обмежень, встановлених Конституцією України та Законом України «Про всеукраїнський референдум» (п. 1 ст. 15 Закону).

Водночас у Законі конкретизується розуміння всеукраїнського референдуму, що стосується безпосередньо Конституції України як Основного Закону держави, внесення змін до неї. Всеукраїнський референдум щодо схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрати чинності чи визнання не чинним закону про внесення змін до Конституції України – це форма реалізації Українським народом свого права визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття нової редакції Конституції України на всеукраїнському референдумі (п. 1 ст. 16 Закону).

У Законі чітко визначається, що всеукраїнський референдум щодо схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до неї, скасування, втрати чинності чи визнання не чинним закон про внесення змін до Конституції України проголошується Президентом України за народною ініціативою (п. 2 ст. 16 Закону).

Закон України «Про всеукраїнський референдум» визначає, у яких випадках може проводитися всеукраїнський конституційний референдум за народною ініціативою. У ньому підкреслюється, що «Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України (установчу владу) у порядку, який визначений цим Законом» (п. 2 ст. 15 Закону). Поряд з цим у законі зазначається, що шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення, може в порядку, який визначений цим Законом, схвалювати нову редакцію Конституції України, вносити зміни до Конституції України, скасовувати, визнавати таким, що втрачає чинність, чи визнавати не чинним законом про внесення змін до Конституції України (п. 3 ст. 15 Закону).

Отже, згідно положень Конституції України і Закону України «Про всеукраїнський референдум», який їх далі розвинув, питання, що стосуються визначення і зміни конституційного ладу в Україні, схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Основного Закону держави, скасування, визнання таким, що втратив чинність чи не визнаний чинним законом про внесення змін до Конституції України, можуть вирішуватися на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою шляхом всенародного голосування. При цьому тексти нової редакції Конституції України та законопроекти, що виносяться на конституційний референдум, не повинні скасовувати чи обмежувати зміст та обсяг прав і свобод людини і громадянина або бути спрямованими на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України (п. 3 ст. 20 Закону).

Відповідно до Закону України по-новому визначаються правові наслідки всеукраїнського референдуму. Вони визначаються окремо для всеукраїнського конституційного референдуму за народною ініціативою і всеукраїнського конституційного референдуму, призначеного Президентом України. Про всеукраїнський конституційний референдум, який призначається Президентом України, мова йшла вище. Всеукраїнський конституційний референдум за народною ініціативою в законодавстві врегульовується вперше. Закон зазначає, що результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою є остаточними. Вони не потребують затвердження чи схвалення будь-якими органами державної влади. Їх мають обов'язково виконувати громадяни та органи державної влади України (п. 1 ст. 95 Закону). Цим Законом Верховна Рада України позбавлена права в майбутньому ініціювати двома третинами від свого конституційного складу скасування закону, прийнятого на референдумі, із наступним обов'язковим затвердженням такого закону на спеціально призначеному через шість місяців для цього референдумі, що передбачалося статтею 45 Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми<sup>7</sup>.

Змінено норму щодо набуття чинності актів, схвалених на всеукраїнському референдумі. Всі вони набувають чинності не з дня опублікування, як було за законом про всеукраїнський та місцеві референдуми (ст. 44), а з дня оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму. Це буде стосуватися і нової редакції Конституції України (п. 2 ст. 95 Закону).

Враховуючи ту обстановку, що Конституційним Судом України за поданням 252 народних депутатів було прийнято рішення від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 про неконституційність Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV у зв'язку з порушенням конститу-

ційної процедури його розгляду та прийняття, варте схвалення, як на мене, врегулювання питання щодо поновлення дії тих положень Конституції України, які були змінені Законом України, що втратив чинність. Щоправда, така норма стосується всеукраїнського референдуму, а не органу конституційної юрисдикції. Однак в майбутньому можливе й таке, що передбачено в Законі України «Про всеукраїнський референдум». Він закріпив норму, згідно якої положення Конституції України та законів України, які були змінені законом України, що втратив чинність або скасований (визнаний таким, що втратив чинність, чи визнаний не чинним) відповідно до схваленого на всеукраїнському референдумі рішення, поновлюють свою дію з дня оголошення Центральною виборчою комісією відповідних результатів всеукраїнського референдуму (п. 5 ст. 95 Закону).

Важливе значення для громадян України, суспільства в цілому має опублікування актів українського конституційного референдуму. Закон чітко перебачив, що акт конституційного референдуму Центральною виборчою комісією протягом п'яти днів після оголошення результатів всеукраїнського референдуму оприлюднює в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» (п. 1 ст. 97 Закону).

Таким чином, аналіз положень Конституції України і Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року свідчить про складну процедуру внесення змін до розділів I, III, XIII Основного Закону держави та появу у законодавстві нашої країни нових термінів, положень і видів щодо всеукраїнських референдумів, в тому числі пов'язаних із схваленням нової редакції Конституції України, скасуванням, втратою чинності чи визнанням не чинним закону про внесення змін до Конституції України, поновленням дії положень Основного Закону держави, які були змінені законом, який втратив чинність, підвищенням ролі Президента України у призначенні (проголошенні) всеукраїнських конституційних референдумів.

<sup>1</sup> Конституція України. Науково-практичний коментар / Редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.: Нац. акад. прав. наук України. – 2-е вид., перероб. і допов. – Х.: Право, 2011. – С. 1073–1075; Коментар до Конституції України / Редкол.: В. Ф. Опришко (голова) та ін. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 338–339; Совгіря О. В. Конституційно-процесуальне право України: навчал. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 136–137 та ін.

<sup>2</sup> Конституції государств Европы: В 3-х т. / Под ред. Л. А. Окуньова. – М.: Норма, 2001. – Т. 3; Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2008. – Т. 2. – С. 221 та ін.

<sup>3</sup> Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>4</sup> Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки про всеукраїнський та місцеві референдуми: Прийнятий на третій сесії Верховної Ради УРСР дванадцятого скликання, 3 липня 1991 р. – К.: Україна, 1991. – С. 4, 7; ВВР. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

<sup>5</sup> Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI // Голос України. – 2012. – 28 листопада. – С. 6.

<sup>6</sup> Там само. – С. 19.

<sup>7</sup> Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 3 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 33. – Ст. 443.

### Резюме

#### **Рудик П. А. Особливості процедури внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України.**

У статті відповідно до Конституції та найновіших законів України увага концентрується на розкритті особливостей процедури внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України та появи у законодавстві нашої країни нових положень і видів всеукраїнських конституційних референдумів.

**Ключові слова:** Конституція України, закон України, внесення змін, особливості процедури, розділи I, III, XIII.

### Резюме

#### **Рудык П. А. Особенности процедуры внесения изменений к разделам I, III, XIII Конституции Украины.**

В статье в соответствии с Конституцией и новейшими законами Украины внимание концентрируется на раскрытии особенностей процедуры внесения изменений к разделам I, III, XIII Конституции Украины и появлении в законодательстве нашей страны новых положений и видов всеукраинских конституционных референдумов.

**Ключевые слова:** Конституция Украины, закон Украины, внесение изменений, особенности процедуры, разделы I, III, XIII.

### Summary

#### **Rudyk P. The Main Features of Amending Changes into the Ist, IIIrd, and XIIIth Sections of Constitution of Ukraine.**

The author of the article has concentrated the attention on a procedure of amending changes into the Ist, IIIrd, and XIIIth Sections of Constitution of Ukraine in accordance with the Constitution and other newest laws. There was also revealed the apparition of new statements and forms for all-Ukrainian constitutional referendums.

**Key words:** Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, amendment procedures, features, sections I, III, XIII.

Отримано 20.10.2013