

УДК 342.4

**Олена Пушкіна,**доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри права  
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті розглядається процедура внесення змін до Конституції України як найважливіший механізм збереження конституційного ладу, забезпечення непорушності декларованих Конституцією прав і свобод людини і громадянина. Показано, як за допомогою даної процедури, що носить обґрунтовано ускладнений, жорсткий характер, значною, хоча і не абсолютною мірою, забезпечуються гарантії конституційних прав і свобод людини і громадянина. Наведено порівняльний аналіз правового регулювання конституційних змін у конституціях країн СНД.*

**Ключові слова:** конституція, процедура, механізм, права, свободи, людина, громадянин, конституційний лад, суб'єкти, процес.

Обумовлена сучасним станом суспільства і держави необхідність модернізації країни, всіх сфер її життя неможлива без системного оновлення Конституції України, вдосконалення її базових положень відповідно до існуючих реалій та європейського права.

При цьому процес конституційного реформування повинен носити комплексний, послідовний характер і здійснюватися в рамках встановленого порядку внесення змін до Конституції України. Як справедливо зазначав англійський політичний теоретик Іон Елстер [1], конституція слугує свого роду «способом самообмеження, створеного державою, щоб захистити себе від передбачуваної тенденції приймати непрозорі рішення». У зв'язку з цим проблеми правового регулювання процедури конституційних змін є особливо актуальними, активно обговорюються в експертному середовищі.

Характерною юридичною властивістю конституції як Основного Закону є стійкість її змісту. Це значною мірою забезпечує стабільність конституційного ладу, відносин між особистістю, суспільством і державою. Така стійкість досягається за допомогою встановлення особливої процедури перегляду і внесення змін до Основного Закону. За ступенем складності механізму часткового або повного перегляду конституційних положень Конституцію України можна віднести до числа «жорстких». Така «жорсткість» пояснюється, насамперед, прагненням законодавців надати незворотний характер процесу формування української держав-

ності, закріпити основи нових соціально-економічних і політичних відносин, що формуються в суспільстві. Разом із тим, ускладнена, але недостатньо чітка процедура внесення змін до Конституції може породити правові колізії, стати гальмом у логічному розвитку конституційного процесу, про що йшлося ще на стадії розробки і прийняття тексту Конституції 1996 р. [2]

Процедура конституційних змін визначається в розділі XIII Конституції України. У ньому передбачається особливий порядок цих змін, що значно відрізняється від порядку змін поточного законодавства. Поєднання стійкості і гнучкості процесуального порядку внесення змін до Конституції переслідує мету, зберігаючи непорушність конституційних основ держави, адекватно і своєчасно реагувати на нові тенденції в суспільному розвитку і, в разі об'єктивної необхідності, частково оновлювати окремі конституційні положення. Саме тому Конституція України перебуває у стані постійного розвитку і вдосконалення, що, разом із тим, є законним результатом еволюції національної конституційної теорії та практики [3].

Стаття 154 Конституції України визначає, що законопроект про внесення змін до Конституції може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як однією третиною депутатів України від Конституційного складу Верховної Ради України.

Характерно, що Конституція України істотно обмежує коло суб'єктів, що воло-

діють правом ініціативи конституційних змін. До їх числа не включений Кабінет Міністрів України, що, на нашу думку, применшує його роль як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Одночасно в тексті відповідного розділу, як справедливо стверджують причетні до розробки тексту Конституції експерти, «була допущена певна логічна непослідовність: правом ініціювати зміни до Конституції наділявся Президент, на якого одночасно покладалася функція гаранта додержання Конституції». У цьому зв'язку вельми доречно нагадування О. В. Скрипнюка про те, що, «враховуючи високий авторитет конституцій у суспільстві та державі, механізм їх розроблення, прийняття, а також внесення змін до чинних конституцій має бути таким, що не викликає жодних сумнівів ні в легітимності конституцій, ні в легітимності механізмів їх прийняття чи зміні» [4].

Конституція України встановлює спеціальний порядок внесення змін до розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», до всіх розділів, які регулюють організацію та повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування (розділи IV—XIII), а також до розділів XIV «Прикінцеві положення» і XV «Перехідні положення». Обговорення і ухвалення законопроекту відбувається поетапно на двох сесіях Верховної Ради. На першому етапі після внесення до Верховної Ради законопроекту про зміну конституційних норм цей документ проходить, умовно кажучи, попередню депутатську експертизу. У разі позитивного ставлення депутатів до законопроекту йому достатньо отримати схвалення більшості від конституційного складу Верховної Ради України. Однак це ще не означає остаточного рішення, яке може бути ухвалене лише на наступному етапі законодавчого процесу, тобто на «наступній черговій сесії Верховної Ради України». При цьому Конституція не виключає права депутатів вносити наступні зміни і доповнення до законопроекту, який отримав попередню підтримку більшості. Оскільки чергові сесії Верховної Ради проходять двічі на рік з перервою між ними, то встановлений Конституцією порядок дає можливість народним депутатам уникнути впливу миттєвих подій, ґрунтовно вивчити законопроект і прийняти зважене рішення. Законопроект набуває чинності Закону, якщо за нього проголосували не менше двох третин від

конституційного складу Верховної Ради України (ст. 155) [5].

Значно складніший порядок встановлює Конституція України для внесення змін до її основоположних розділів. Згідно зі ст. 156 законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні положення», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття, — не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всенародним референдумом, який призначається Президентом України.

Референдний порядок внесення змін до окремих розділів або повного оновлення Конституції досить широко застосовується в конституційній практиці зарубіжних країн. Найбільш ефективний він там, де функціонують розвинені інститути правової держави та громадянського суспільства. В іншому випадку референдуми можуть використовуватися не тільки як безпосередня форма реалізації народного суверенітету, а й як засіб легітимізації неоднозначних для демократії рішень.

Питання про всеукраїнські референдуми має потребу в додатковому правовому регулюванні і, зокрема, прийнятті нового Закону про референдуми. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р. багато в чому суперечить положенням чинної Конституції і сучасним реаліям. На цьому ґрунті проявляються правові колізії, подібні тим, які виникли в ході всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, що проходив у квітні 2000 р. в Україні. Не можна в зв'язку з цим не погодитися з думкою відомого правознавця, народного депутата України декількох скликань В. Сіренка, що «... реалізувати норми Конституції з питань референдуму можна тільки за наявності конкретного правового механізму. А він застарів настільки, що вимагає абсолютно нової редакції» [6].

Конституція України не допускає повторного подання до Верховної Ради того самого скликання законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції з одного й того самого питання (ч. 2 ст. 156). Таким чином підвищується стійкість конституційного правопорядку в країні, створюються умови для більш детального вивчення думки громадян про

відкладений законопроект, їх ставлення до законотворчої діяльності народних депутатів, яке неминуче має проявитися на чергових виборах до Верховної Ради.

У Конституції України міститься норма, що не допускає при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ч. 3 ст. 22). Підсилюючи конституційні гарантії прав і свобод людини і громадянина, ст. 157 констатує, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Як впливає 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 такою змінена, якщо запропоновані зміни спрямовані на ліквідацію незалежності або на порушення територіальної цілісності України. Цим положенням гарантується незмінність ст. 1 Конституції, яка проголошує Україну суверенною і незалежною державою, і ст. 2, згідно з якою територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.

Протягом усього розділу простежується прагнення законодавців не допустити змін, які б послабили Конституцію, негативно вплинули на діяльність Верховної Ради. Підтвердженням цього є конституційне положення, яке свідчить, що законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України і закон 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 і те, що Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі конституційні положення (ч. 2 ст. 158).

Обов'язковою умовою прийняття до розгляду Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції є наявність висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 (ст. 159). Висновок Конституційного Суду як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні про конституційність законопроекту повинен слугувати найважливішою правовою гарантією не поруш-

ності базових положень Конституції. Проте треба зазначити, що навіть позитивний висновок Конституційного Суду не вирішує остаточно долю законопроекту. Він може бути прийнятий або відхилений Верховною Радою, а в разі схвалення нею не отримати підтримки на всеукраїнському референдумі.

Виняткова роль Конституційного Суду в реалізації процедури внесення змін до Конституції свідчить про особливий характер даної процедури, що знаходить підтвердження в наявності окремого розділу Основного Закону, в якому вона досить ретельно виписана. Відповідно до цієї процедури Конституційний Суд наділений повноваженнями попереднього контролю конституційного законопроекту про внесення змін до Конституції в чітко обмежених рамках: на предмет відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції. Інших повноважень конституційного контролю Конституційного Суду України за процедурою внесення змін до Основного Закону Конституцією не передбачено. Ми повністю поділяємо точку зору авторитетних конституціоналістів, що розділ XIII Конституції не надає Конституційному Суду повноваження контролювати дотримання процедури внесення змін до Конституції, тим більше — після введення в дію закону про внесення змін до Конституції [7]. Звернення до даного питання викликано рішенням Конституційного Суду від 30.09.2010 р., яке фактично спричинило правову нікчемність Конституції в редакції змін, внесених Законом № 2222, поставило під сумнів легітимність організації державної влади та законотворчої діяльності в Україні, починаючи з 01.01.2006 р. Звідси можна зробити висновок: жодна, навіть найретельніше прописана, конституційно закріплена процедура внесення змін до Основного Закону не в змозі захистити Конституцію, забезпечити її життєдіяльність, якщо в суспільстві і особливо в інститутах влади культивується правовий нігілізм, відсутні розвинена політична культура, механізм реального правового захисту і юридичної відповідальності.

У світлі розглянутої проблеми станомить як науковий, так і практичний інтерес зарубіжний досвід регламентування процедури конституційних змін.

В основі обмеження можливостей ревізії російської Конституції лежить звуження кола суб'єктів, які мають право

ініціативи конституційного перегляду, в порівнянні з колом, який згідно зі ст. 104 Конституції Російської Федерації включає суб'єктів, наділених правом законодавчої ініціативи. Пропозиції про поправки і перегляд конституційних положень можуть вносити Президент Російської Федерації, Рада Федерації, Державна Дума, уряд Російської Федерації, законодавчі (представницькі) органи суб'єктів Російської Федерації, а також група чисельністю не менше однієї п'ятої членів Ради Федерації або депутатів Державної Думи (ст. 134).

Згідно з російською Конституцією право часткового перегляду конституційних положень здійснюється палатами Федеральних Зборів шляхом прийняття спеціальної постанови більшістю голосів від загального числа депутатів Державної Думи або членів Ради Федерації (статті 102, 103). Що стосується реалізації цього права Президентом, урядом і законодавчими (представницькими) органами суб'єктів Федерації, то це питання безпосередньо Конституцією не врегульоване.

Процедура розробки та прийняття нової Конституції визначена в ст. 135, принципове значення якої полягає в тому, що вона гарантує недоторканність положень про основи конституційного ладу (гл. 1), права і свободи людини і громадянина (гл. 2) і про конституційні поправки і перегляд Конституції (гл. 9). Частина 1 цієї статті передбачає, що положення перерахованих глав не можуть бути переглянуті Федеральними Зборами. Виходячи з цього, а також зі статей 136 і 137, можна зробити висновок, що російська Конституція встановлює ієрархію конституційних норм, які, володіючи однаковою мірою вищою юридичною силою щодо норм інших нормативних актів, різняться, проте, за своєю значимістю. Вище місце в цій ієрархії, безумовно, належить нормам, зафіксованим у розділах 1, 2 і 9. У перших двох містяться найбільш важливі з точки зору конституційної суті норми.

Глава 9 виконує роль свого роду гаранта конституційної стабільності. Тому положення перерахованих глав можуть бути переглянуті лише шляхом прийняття нової Конституції, в порядку, встановленому частинами 2 і 3. Федеральні Збори мають право лише підтримати пропозицію про перегляд положень глав 1, 2 та 9 Конституції кваліфікованою більшістю — трьома п'ятими голосів від загального

числа членів Ради Федерації і депутатів Державної Думи. У цьому випадку відповідно до федерального конституційного закону скликаються Конституційні Збори.

На відміну від процедури зміни положень глав 1, 2 та 9, внесення змін до всіх інших глав Конституції входить у компетенцію Федеральних Зборів, що, таким чином, наділяються установчою владою. Законопроекти про поправки до цих положень вносяться суб'єктами, що володіють правом ініціативи конституційного перегляду, визначеними ст. 134. Конституція не встановлює особливого порядку внесення таких законопроектів, тому вони вносяться до Державної Думи (ч. 2 ст. 104).

Стаття 136 Конституції Російської Федерації встановлює систему вимог до процедури прийняття законів про конституційні поправки до глав 3—8. Мається на увазі, що вони приймаються в тому самому порядку, що і федеральні конституційні закони, тобто, як свідчить ч. 2 ст. 108, для їх схвалення потрібна кваліфікована більшість — не менше трьох чвертей голосів від загального числа членів Ради Федерації і не менше двох третин голосів від загального числа депутатів Державної Думи. Прийняті Федеральними Зборами конституційні поправки набувають чинності, на відміну від федеральних конституційних законів, після їх схвалення органами законодавчої влади не менш ніж двох третин суб'єктів Російської Федерації. Закони про конституційні поправки підписуються Президентом Російської Федерації, причому на них, як і на федеральні закони, не поширюється право відкладального вето, яким володіє Президент Російської Федерації, відповідно до ч. 3 ст. 107 Конституції [8].

Механізм конституційних змін, закріплений російським законодавством, властивий державам з федеративним устроєм та двопалатним парламентом. Україна ж — унітарна держава, законодавчий орган якої складається з однієї палати. Ця істотна обставина обумовлює відмінності в порядку внесення змін до Конституції України у порівнянні з конституційною практикою Російської Федерації. В той самий час загальні підходи російських і українських законодавців до вирішення цієї проблеми багато в чому збігаються, оскільки вони виходять із загальних концептуальних засад європейського конституціоналізму і кращих зразків світової правової практики.

Цими самими принципами переважно керується більшість держав СНД. Порівняльний аналіз конституцій держав Співдружності, що є, як і Конституція України, жорсткими, показує, що прийняття і внесення змін до конституції можливі: 1) парламентським шляхом; 2) на основі референдуму; 3) спеціально створеним органом. А також за допомогою поєднання двох способів. У всіх країнах СНД передбачена кваліфікована більшість голосів членів законодавчого органу для позитивного вирішення питання про прийняття і внесення змін до конституції. Конституції держав Співдружності визначають коло суб'єктів, яким надано право порушувати конституційний процес, тобто вносити до парламенту пропозиції про зміну, доповнення або прийняття нової конституції. Коло суб'єктів, наділених правом порушувати конституційний процес, значно вужче кола суб'єктів законодавчої ініціативи. Правом внесення законопроектів про загальний або частковий перегляд конституції володіють: а) Президент республіки (Білорусь, Грузія, Казахстан, Киргизстан); б) члени парламенту (Киргизстан — половина загального складу депутатів палат); в) виборці (200 тис. в Грузії; 150 тис. в Білорусі).

У деяких країнах Співдружності передбачається народна конституційна ініціатива. У Білорусі, наприклад, з пропозицією щодо зміни і доповнення Конституції можуть виступати не менше 150 тис. громадян Республіки, які мають виборче право; у Киргизстані — не менше 300 тис. громадян Республіки. У Молдові конституційну законодавчу ініціативу можуть використовувати не менше 200 тис. громадян, які мають виборче право. При цьому громадяни Молдови, від яких виходить ініціатива перегляду Конституції, мають представляти не менше половини районів і муніципалітетів, у кожному з яких має бути зібрано не менше 5000 підписів на підтримку цієї ініціативи.

Основоположні конституційні принципи в країнах СНД забезпечуються особливим юридичним захистом. Так, згідно з Конституцією Молдови положення про суверенний, незалежний і унітарний характер держави можуть бути переглянуті тільки на основі проведення референдуму, якщо виборчу активність виявили більшість громадян, включених до виборчих списків. Не допускається перегляд

конституції, наслідком якого було б скасування основних прав і свобод громадян або їх гарантій. У всіх країнах СНД Конституція не може бути переглянута під час надзвичайного і військового положення [9].

*Як можна переконатися на основі наведеного порівняльного аналізу, обмеженого обсягом статті, процедури прийняття і внесення конституційних змін, регульовані конституціями країн Співдружності, при всьому різноманітті процедурних варіантів і їх національних особливостях, характеризуються загальноприйнятими концептуальними підходами, прагненням зберегти непорушність основних конституційних принципів, захистити Основний Закон від непродуманих, ревізійністських намірів. Деякі процедурні деталі прийняття і внесення конституційних змін, які використовуються в країнах СНД, можуть, на наш погляд, бути враховані в ході об'єктивно назрілої конституційної реформи.*

*Реформування Конституції України в цілому не може не торкнутися і існуючої процедури прийняття і внесення конституційних змін, яка потребує не тільки і не стільки термінологічного та текстуального коригування, скільки, при збереженні її пріоритетних цілей, в динамічному розвитку з урахуванням мінливих суспільно-політичних відносин, появи нових конституційних норм та нових конституційних правовідносин, поступового утвердження інститутів громадянського суспільства, зростаючого впливу органів місцевого самоврядування і територіальних громад. Образно кажучи, «суверенність» процедури конституційних змін не може виступати як самоціль, вона визначається і забезпечується «суверенністю» самої Конституції, атмосферою, в якій ця Конституція функціонує і тим, яким шляхом піде процес конституційного реформування. Як абсолютно вірно стверджує О. Скрипнюк, зміна існуючої конституційної моделі досягає об'єктивних суспільно і державно значущих цілей лише в тому разі, коли вона здійснюється «не під прапором політичної доцільності, кланових інтересів, сліпої та безмірної манії величі певних політиків, а на основі чітко розробленої та науково обґрунтованої програми» [10].*

## ПРИМІТКИ

1. Ставничук М. Конституційна ассамблея — шанс модернізувати країну, или Методология демократии «без прилагательных» / М. Ставничук // Зеркало недели. — 2011. — 24 января. — С. 3.
2. Скрипнюк О. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації / О. Скрипнюк. — К., 2005; Конституційне право України. Академічний курс : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Юридична думка, 2008; Основи Конституційного права України : підручник / за ред. академіка АПРН України, проф. В. В. Копейчикова. — К. : Юрінком інтер, 1998; Скрипнюк О. Курс сучасного Конституційного права України / О. Скрипнюк. — Х. : Право, 2009; Тацій В. Право определять и изменять конституционный строй принадлежит исключительно народу Украины / В. Тацій // Голос Украины. — 2012. — № 118.
3. Шаповал В. М. Історія Основного Закону. Конституційний процес в Україні у 1990—1996 р. / В. М. Шаповал, А. В. Корнеєв. — Х. : Фоліо, 2011. — С. 80.
4. Скрипнюк О. Курс сучасного Конституційного права України / О. Скрипнюк. — Х. : Право, 2009. — С. 83.
5. Шаповал В. М. Зазнач. праця.
6. Сиренко В. Референдум: победы и поражения / В. Сиренко // Голос Украины. — 1999. — № 232.
7. Мусіяка В. Всякая власть есть результат узурпации? / В. Мусіяка // Зеркало недели. — 2010. — № 40.
8. Конституция Российской Федерации. — М., 1996.
9. Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ : учеб. пособ. / Н. А. Михалева. — М. : Юристъ, 1998. — С. 102—106; Вишняков В. Г. Некоторые аспекты общего и особенного в новых конституциях государств — участников СНГ : информ. сб. / В. Г. Вишняков, С. А. Пяткина. — М., 1995.
10. Скрипнюк О. Зазнач. праця. — С. 3.

**Пушкина Елена. Правовое регулирование внесения изменений в Конституцию Украины.**

*В статье рассматривается процедура внесения изменений в Конституцию Украины в качестве важнейшего механизма сохранения конституционного строя, обеспечения незыблемости декларируемых Конституцией прав и свобод человека и гражданина. Показано, как с помощью данной процедуры, носящей обоснованно усложненный, жесткий характер, в значительной, хотя и не абсолютной степени, обеспечиваются гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина. Приводится сравнительный анализ правового регулирования конституционных изменений в конституциях стран СНГ.*

**Ключевые слова:** конституция, процедура, механизм, права, свободы, человек, гражданин, конституционный строй, субъекты, процесс.

**Pushkina Olena. Legal regulation of including changes into Ukrainian Constitution.**

*The procedure of making changes into the Constitution of Ukraine as the most important mechanism of maintaining the constitutional system; stability guaranteeing rights and liberties of a person and citizen declared by Constitution are examined in the paper. It is demonstrated that the guarantees of constitutional rights and liberties of a person and citizen are protected with the help of this procedure having being well-grounded and complicated sufficiently but not absolutely taking into consideration its severe character. The comparative analysis of the legal regulation of the constitutional changes in the Constitutionals countries of CIS is proposed.*

**Key words:** constitution, procedure, mechanism, rights, liberties, person, citizen, constitutional structure, subjects, process.