

**Особливий порядок внесення змін до Конституції України
як елемент механізму її правової охорони**

// *Вибори та демократія.* – 2005. - № 3 (5).-С. 78-84.

*Тарас Цимбалістий,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри конституційного і адміністративного
права Юридичного факультету
Тернопільського державного економічного університету*

Одним із завдань сучасного державотворення в Україні є забезпечення реального верховенства Конституції держави. Провідна роль Конституції у правовій системі, її вища юридична сила і пряма дія не виключають, на жаль, випадків порушення норм Основного Закону, в тому числі і з боку вищих органів державної влади. Тому Конституція вимагає особливої охорони, захисту, покликаних забезпечити її дотримання як фізичними і юридичними особами, так і державою в особі її органів і посадових осіб. Як зауважує Г. Мурашин, у правовій демократичній державі неодмінно повинна існувати надійна державна система, здатна швидко і ефективно реагувати на будь-який факт порушення Конституції, забезпечити її правову охорону ¹. Механізм правової охорони Основного закону покликаний гарантувати реалізацію таких юридичних властивостей конституції як її основоположний характер та верховенство. Від дієвості такого механізму залежить реалізація прав і свобод людини і громадянина, інших засад правової держави, інститутів громадянського суспільства. Тому охорона і захист Конституції – обов'язок і завдання всіх державних органів і посадових осіб, які виконують їх шляхом застосування різноманітних правових засобів в межах наданої їм компетенції. При цьому особлива відповідальність покладається на вищі органи державної влади: главу держави, парламент, уряд.

Захист Конституції здійснюють правоохоронні органи, суди. У сфері захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина велику роль відіграє інститут Уповноваженого парламенту з прав людини (омбудсмена).

¹ Мурашин Г. Законодавство України про Конституційний Суд / Правова система України: теорія і практика. Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції. – К., 1993. – С. 135.

Однак в науці конституційного права в якості правових засобів охорони Конституції звичайно розуміють не стільки перелічені вище гарантії, скільки передбачені Конституцією інституційні і процедурні гарантії дотримання державною владою, її різноманітними органами конституційної законності².

3. Лунь під правовою охороною Конституції розуміє сукупність не всіх юридичних засобів, а лише спеціально-юридичних, тобто таких, які передбачені нормами конституційного права³. Крім цього, визначаючи зміст механізму правової охорони Конституції, можна вказати на те, що при цьому мається на увазі не стільки контроль за дотриманням Основного Закону, що здійснюється громадянами, їх об'єднаннями, органами місцевого самоврядування і т. д. (факультативний, тобто необов'язковий контроль), скільки контроль, що здійснюється державними органами, для яких цей обов'язок прямо передбачений конституційно-правовими нормами (обов'язковий контроль).

Правова охорона Конституції забезпечується певними засобами, тобто реалізацією відповідних правових гарантій. Незважаючи на різноманітність висловлюваних в юридичній літературі думок з приводу того, з яких елементів складається механізм правової охорони конституції, загально визнаним елементом такого механізму є особливий порядок внесення змін до Основного закону держави.

Традиційно в конституційній доктрині конституції за способом зміни поділяються на жорсткі і гнучкі. Жорсткими називають конституції, які змінюються в особливому порядку, ускладненому, порівняно зі звичайною законодавчою процедурою, гнучкими – конституції, змінювані в тому ж порядку, що й звичайні закони. Але не можна не погодитись з думкою про те, що цей поділ такий же некоректний, як і поділ конституцій на писані і неписані без вказівки, про яку конституцію йде мова. Формальні конституції завжди є жорсткими (за рідкими винятками, які лише підтверджують це

² Сравнительное конституционное право. – РАН, М., 1996. – С. 159.

³ Лунь З. Правова охорона конституції: до питання про постановку проблеми // Право України. – 2002. - № 7. – С. 15.

правило), матеріальні – завжди гнучкими. Тому практичне значення має лише класифікація формальних конституцій залежно від ступеня складності процедури їх зміни на дуже жорсткі (наприклад, Конституція США 1787 р.) і менш жорсткі (наприклад, Конституція Іспанії 1978 р., Казахстану 1995 р.).⁴

Жорсткість конституції проявляється у двох аспектах: матеріальному і процедурному. В першому випадку йдеться про обмеження установчої влади, встановлення певних меж її здійснення, що характерно для багатьох сучасних конституцій. Установча влада обмежується за змістом (предметом перегляду), а також за часом і обставинами її здійснення. Щораз більше поширення в останній час отримує практика оголошення основних, найбільш важливих конституційних положень такими, що не підлягають зміні. Це одна з найважливіших правових гарантій стабільності конституції, яка забезпечує необхідну ступінь її статичності. Аналіз відповідних статей нових конституцій свідчить про те, що, як правило, не підлягають перегляду положення, що закріплюють конституційні принципи, які складають основи конституційного ладу, інститут прав і свобод людини, порядок зміни конституції. Деякі конституції обмежуються вказівками на один чи декілька об'єктів, які не підлягають зміні, інші вилучають з предмету можливого перегляду значне число статей і навіть цілі розділи.

Схожі обмеження встановлені Конституцією України, частина перша статі 157 якої передбачає, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.⁵

Обмеження установчої влади, яке стосується заборони змінювати основний зміст конституції цілком виправдано, бо така зміна, по-суті, означає заміну діючої конституції новою, але в порядку звичайної процедури прийняття законів про поправки. Саме цим пояснюється характерна для

⁴ Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 144.

⁵ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1996.

багатьох сучасних конституцій, в тому числі і для української, тенденція до обмеження установчої влади за змістом.

Інший вид обмежень цієї влади – за часом. Встановлюється, наприклад, що на протязі певного терміну після прийняття конституції вона не підлягає зміні. Таке рішення покликане гарантувати стабільність конституцій в період, коли йде процес формування передбачених нею інститутів і налагодження її нормального функціонування. Разом з тим воно дає можливість виявити на протязі цього строку дії конституції її недоліки і недосконалість, які можуть бути усунуті наступними змінами.

Конституція України передбачає обмеження лише щодо повторного подання законопроекту про внесення змін. До розділів I, III і XIII з одного і того ж питання таке подання можливе лише до Верховної Ради наступного скликання. Законопроект про внесення змін до інших розділів, який розглядався Верховною Радою України і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради не раніше, ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Крім того, Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може змінювати одні і ті ж самі положення Конституції України (статті 156, 158 Конституції України).

Багато конституцій містять також обмеження установчої влади за обставинами: забороняється вносити зміни в період надзвичайного, особливого і воєнного стану (Бразилія, Молдова, Іспанія), у випадку посягання на територіальну цілісність держави (Франція). Конституція України не може бути змінена в умовах надзвичайного або воєнного стану (стаття 157 Конституції України). Доцільність такого обмеження очевидна.

Світовій конституційній практиці відомі різноманітні процедури прийняття конституційних законів. Вони відрізняються від звичайної законодавчої процедури. В цілому процедура прийняття конституційного закону складається з кількох стадій, кількість і характер яких в різних країнах є різними.

Першою стадією є внесення конституційного законопроекту. Право ініціативи конституційного перегляду надається певним суб'єктам, коло яких може співпадати або не співпадати з колом суб'єктів, наділених правом звичайної законодавчої ініціативи. В останньому випадку це коло, як правило, вужче від кола суб'єктів, наділених правом внесення звичайних законопроектів. Наприклад, в Україні право законодавчої ініціативи належить Президентові України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України і Національному банку України (стаття 93 Конституції України), а право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до Конституції – Президентові і не менше як третині депутатів від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 154 Конституції України). Що ж стосується законопроекту про зміну розділів I, III і XIII Конституції, то для внесення його на розгляд парламенту він повинен бути підтриманий не менш як двома третинами депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Цим повноваженням наділений також Президент України (стаття 156 Конституції України).

Разом з тим, у колі суб'єктів можуть знаходити відображення особливості державного устрою окремих країн. Так, в ряді федеративних держав правом ініціативи конституційного перегляду наділені в тій чи іншій формі суб'єкти федерації. В унітарних державах, які мають у своєму складі автономні утворення, останні, як правило, цим правом не наділяються.

В ряді країн конституційний законопроект може бути внесений в порядку “народної ініціативи”, тобто певним числом виборців. Особливо широко це використовується в Швейцарії. Певний досвід у цьому відношенні має і Україна. Як відомо, 16 квітня 2000 року на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою був схвалений проект Закону України про внесення змін до Конституції України. Відповідно до встановленої Конституцією України (розділом XII) процедури, 13 липня 2000 року цей проект, що був поданий Президентом України до Верховної Ради, остання попередньо схвалила. Проте тоді згаданий проект реформування основного

закону держави так і не набув чинності, адже на наступній черговій шостій сесії Верховної Ради він прийнятий не був.

Друга стадія законодавчої процедури – прийняття закону про внесення змін до конституції – характеризується низкою специфічних моментів. Насамперед, з точки зору застосовуваної процедури внесення змін можна виділити дві групи конституцій: конституції, всі статті яких змінюються в одному порядку і конституції, що містять так звані укріплені статті, які змінюються в більш складному порядку, ніж інші. Україна відноситься до другої групи, оскільки на конституційному рівні закріплено дві процедури внесення змін до Конституції України. Перша з них (її можна назвати загальною) передбачена статтю 155 Основного закону: законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I "Загальні засади", розділу III "Вибори. Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України", попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Ускладнений порядок передбачений для внесення змін до розділів I "Загальні засади", II "Вибори. Референдум" і XIII "Внесення змін до Конституції України". Законопроект про внесення змін до цих розділів 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 всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (стаття 156 Конституції України).

Що стосується промудгації конституційних законів, то загальнопоширеною є практика, коли конституційних закон, прийнятий на референдумі чи схвалений суб'єктами федерації, не підлягає затвердженню

главою держави. Крім того, конституційний закон, прийнятий парламентом, в більшості країн промульгується главою держави, який не наділений в цьому випадку правом вето.

Конституція України не містить спеціальних норм, які б чітко визначали повноваження Президента України щодо законопроекту про внесення змін Конституції, який прийнятий Верховною Радою України (в порядку, передбаченому статтею 155 Конституції) чи затверджений всеукраїнським референдумом (в порядку, передбаченому статтею 156 Конституції). У першому випадку, тобто коли йдеться про внесення змін до Конституції, крім розділів I, III і XIII, виходячи зі змісту статті 94 її тексту можна припустити, що право вето глави держави поширюється і на законопроект про внесення змін до Конституції, (крім розділів I, III і XIII), хоча він і прийнятий двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Цікаво, але за змістом частини четвертої статті 94 Конституції України, таке вето Президента може бути подолане, якщо закон буде знову прийнятий не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Сладнішою видається ситуація із підписанням і офіційним оприлюдненням законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції, який був згідно з статтею 156 Конституції прийнятий не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і затверджений всеукраїнським референдумом.

Звичайно, варто погодитись з думкою В. М. Шаповала про нелогічність визнання можливості накладання Президентом України вето на закон про внесення змін до Конституції (особливо до розділів I, III і XIII), адже Верховна Рада України, остаточно прийнявши цей закон так званою кваліфікованою (у дві третини) більшістю, вже “випередила” вето, заздалегідь подолавши його⁶. Разом з цим очевидно є необхідність

⁶ Шаповал М. Основний Закон України і референдум: до питання про стабільність Конституції // Право України. – 2000. - № 2. – С. 4.

офіційного тлумачення відповідних положень Конституції органом конституційної юрисдикції. Це стосується і вирішення питань про можливість визнання Конституційним Судом України закону про внесення змін до Конституції таким, що їй не відповідає, а також тлумачення порядку оприлюднення і набуття чинності законом про внесення змін до Основного закону.

Важливою гарантією стабільності Основного закону України є передбачена статтею 159 Конституції України перевірка Конституційним Судом України законопроекту про внесення змін до Конституції щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Що стосується статті 157, то Конституційний Суд України перевіряє: 1) чи передбачають пропоновані зміни скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина; 2) чи не спрямовані вони на ліквідацію незалежності України або на порушення територіальної цілісності України; 3) чи не змінюється Конституція України в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Конституційний Суд України також перевіряє чи не порушені часові рамки подання і розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України, тобто чи не порушено вимоги ст.158 Конституції України щодо:

1) заборони подання до Верховної Ради законопроекту про внесення змін до Конституції України, який розглядався нею і не був прийнятий, раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту;

2) заборони для Верховної Ради України повторної протягом терміну своїх повноважень зміни одних і тих же положень Конституції України.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 9 червня 1998 року⁷, висновок Конституційного Суду України має бути надано до початку розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України на

⁷ Офіційний Вісник України. – 1998. - №23.

пленарному засіданні Верховної Ради України. Наявність висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, є умовою для його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України. Крім цього, такий висновок Конституційного Суду України є обов'язковим для Верховної Ради України.

Відповідно до згаданого рішення Конституційного Суду, законопроект, який за висновком Конституційного Суду України відповідав вимогам статей 157 і 158 Конституції України і до якого було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності цього законопроекту вимогам зазначених статей Конституції України перед прийняттям його як закону про внесення змін до Конституції України.

Таким чином, здійснюючи повноваження щодо перевірки відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України забезпечує конституційність реалізації Верховною Радою України повноважень щодо внесення змін до Конституції, що є однією з основних гарантій додержання встановленого порядку внесення таких змін, а отже і гарантією стабільності Конституції України.

Певною проблемою правового регулювання процесу внесення змін до Конституції України є необхідність вирішення питання про можливість перевірки Конституційним Судом конституційності закону про внесення змін до Конституції України. Йдеться про те, чи поширюється юрисдикція Конституційного Суду на закон про внесення змін до основного закону, який остаточно прийнятий Верховною Радою України або затверджений всеукраїнським референдумом. Видається, що у першому випадку юрисдикція Конституційного Суду України поширюється на згаданий закон в силу передбаченого частиною першою статті 150 Конституції України

загального положення про повноваження Конституційного Суду щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України. При цьому предметом такої перевірки може бути лише додержання конституційної процедури розгляду і ухвалення Верховною Радою відповідного законопроекту після надання висновку Конституційного Суду щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, а також додержання конституційної процедури набрання чинності законом про внесення змін до Конституції України.

Особливої актуальності згадана проблема набула сьогодні у зв'язку з можливістю перегляду конституційної реформи від 8 грудня 2004 року. У випадку внесення відповідного подання до Конституційного Суду України останній повинен буде дати відповідь на питання про додержання конституційної процедури розгляду і ухвалення Верховною Радою 8 грудня 2004 року Закону про внесення змін до Конституції України. Їх суть, як відомо, зводиться до необхідності з'ясування наступного: чи відповідає основному закону форма остаточного ухвалення законопроекту про внесення змін до Конституції (нагадаємо, що він ухвалювався не самостійно, а в "пакеті" з Законом про особливості застосування Закону України "Про вибори Президента України" при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року); чи зазнав змін законопроект прийнятий 8 грудня 2004 року Верховною Радою України у порівнянні з законопроектом, який був попередньо схвалений більшістю від конституційного складу парламенту на його попередній сесії і щодо якого 12 жовтня 2004 року Конституційний Суд України дав висновок про відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Іншим повинно бути вирішення питання про можливість поширення юрисдикції Конституційного Суду на Закон про внесення змін до Конституції України (розділів I, III і XIII), який затверджений всеукраїнським референдумом. Очевидно, що прийнятий у такий спосіб

закон не може бути визнаний Конституційним Судом неконституційним. Проте слід зауважити, що, крім надання висновку щодо відповідного законопроекту до його розгляду Верховною Радою України, юрисдикція Конституційного Суду поширюється на вже прийнятий не менш як двома третинами від її конституційного складу закон. Проте, як видається, така юрисдикція діє на період до дня проведення всеукраїнського референдуму щодо затвердження прийнятого Верховною Радою України Закону про внесення змін до Конституції України (розділів I, III і XIII).

В цілому, аналіз способів і процедури зміни конституції дозволяє зробити висновок про те, що для більшості сучасних держав характерною є тенденція до посилення юридичних гарантій стабільності основного закону. Про це, зокрема, свідчить ріст числа конституцій, які передбачають недоторканість основоположних положень чи ускладнену процедуру їх зміни. Разом з цим навряд чи можна пояснити незмінність чи динамізм тої чи іншої конституції тільки передбаченим порядком її зміни. Дуже важливе значення мають фактори історичного, політичного характеру. Світовий досвід конституційного розвитку дає немало прикладів, коли достатньо жорсткі конституції змінювались майже перманентно. Так, Конституція Мексики 1917 року, незважаючи на те, що встановлювала досить складну процедуру зміни, з 1921 по 1984 рік була змінена 369 разів. Ці зміни торкнулися 55 % її статей, причому багато з них змінювались неодноразово⁸. Однією з причин такої легкості перекроювання конституції є особливості політичної системи, яка полягає в тому, що на протязі всього періоду домінуюче становище займала одна політична партія, яка мала необхідну більшість як в федеральному, так і в штатних парламентах.

І навпаки, в умовах багатопартійної системи, при якій можливі різні комбінації розстановки політичних сил в парламенті і поза ним, навіть

⁸ Мексиканские Соединённые Штаты. Конституция и законодательные акты. – М., 1986. – С. 19.

конституції, які передбачають порівняно просту процедуру зміни, можуть на практиці виявитися дуже жорсткими⁹.

Звичайно, особливий порядок прийняття і внесення змін до конституції не може забезпечити абсолютну її охорону. На думку видатного німецького конституціоналіста К. Хесе, міцність (тривкість) Конституції є, в першу чергу, питанням її нормативної сили. Чим більше конституційний порядок відповідає умовам історичної ситуації, чим більша готовність визнавати зміст Конституції як обов'язковий і чим більша рішучість цей зміст актуалізувати, тим швидше і легше можна уникнути чи відвернути її порушення. Де принципова згода, на якій заснована нормативна сила Конституції, відсутня чи втрачається, Конституція втрачає основу своєї життєвої сили чи дієвість, і самі лише інституційні гарантії не здатні більше допомогти¹⁰.

Таким чином, стабільність конституції не слід абсолютизувати, зводячи її виключно до поняття незмінюваності основного закону. Як влучно зауважує В. М. Шаповал, конституція не може бути “священною коровою”, адже вона покликана забезпечувати суспільний поступ і зумовлений ним державно-правовий розвиток¹¹. Тому конституція не повинна ставати гальмом такого поступу і розвитку. Принципи стабільності і динамізму основного закону повинні не протиставлятися один одному, а розумно поєднуватися і доповнюватися. Саме своєчасність коригування відповідних норм конституції, обумовленість цього процесу досягненням відповідного рівня суспільно-політичного консенсусу свідчить про актуальність і реальність основного закону, забезпечуючи тим самим його стабільність.

⁹ Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 157.

¹⁰ Хесе К. Основы конституционного права ФРГ. – М., 1981. – С. 324.

¹¹ Шаповал М. Основний Закон України і референдум: до питання про стабільність Конституції // Право України. – 2000. - № 2. – С. 5.