

ПРОЦЕДУРА ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Розглядається процедура внесення змін до Конституції, проводиться її порівняльно-правовий аналіз, досліджуються особливості цієї процедури в різних країнах.

Ключові слова: Конституція, зміни до Конституції, суб'єкт законодавчої ініціативи.

Рассматривается процедура внесения изменений в Конституцию, проводится её сравнительно-правовой анализ, исследуются особенности этой процедуры в различных странах.

Ключевые слова: Конституция, изменения в Конституции, субъект законодательной инициативы.

In article procedure of modification of the Constitution is considered, its rather-legal analysis is carried out, features of this procedure in the various countries are investigated.

Key words: Constitution, modification of the Constitution.

Проблема внесення змін до Конституції набула в Україні останнім часом помітного значення, зважаючи на необхідність істотного удосконалення існуючої системи організації державної влади і місцевого самоврядування. Разом з тим варто відзначити, що існує проблема не лише визначення змісту вказаних змін, а й процедури внесення змін до чинної Конституції. На нашу думку, для оптимального вирішення проблеми, в який спосіб необхідно вносити зміни до чинного Основного Закону, доцільно було б дослідити практику зарубіжних країн щодо даного питання.

Процедура внесення змін до Основного Закону залежить від того, чи є конституція жорсткою чи гнучкою, від характеру державно-правової системи. Зміни до гнучких конституцій, а точніше, до законів, які входять до їх складу, здійснюють-

© КУНЕНКО Ірина Сергіївна – здобувач Київського національного економічного університету

ся шляхом прийняття звичайного закону, а інші складові частини цих конституцій (норми судових прецедентів, конституційних звичаїв, правова доктрина) змінюються новими прецедентами, звичаями чи доктринами. Кожен наступний закон, який містить конституційні норми, змінює чи встановлює положення, яке раніше не регулювалося. Прийняття наступного закону відбувається в тому ж порядку, що і попереднього. Так змінюються частково писані конституції Великобританії, Нової Зеландії¹.

Процедури внесення змін до жорстких конституцій в різних країнах неоднакові, але можна виділити основні три етапи цієї процедури, які існують у всіх країнах: 1) ініціатива та розроблення акту про внесення змін до основного закону, 2) розгляд та прийняття законів про внесення змін до конституції; 3) схвалення цих змін.

У світовій практиці конституціоналізму є різні підходи щодо визначення кола суб'єктів законодавчої ініціативи щодо внесення змін до конституції. Ініціатива внесення змін в державах з демократичним режимом може належати виконавчій гілці влади, виконавчій та законодавчій, народу. В державах з авторитарним режимом, як правило, ця процедура належить главі держави або голові виконавчої влади (Саудівська Аравія, Оман). Так, конституції Греції, Португалії надають право ініціювати перегляд Основного Закону держави виключно органу законодавчої влади. Конституція Іспанії надає це право уряду і обом палатам парламенту, а Конституція Франції – Президенту, який діє за пропозицією прем'єр-міністра, і членам парламенту. Конституція Російської Федерації – Президенту, обом палатам парламенту, уряду, законодавчим (представницьким) органам суб'єктів федерації і не менш ніж одній п'ятій членів кожної з палат. У Казахстані єдиним ініціатором перегляду Конституції є Президент². У Бельгії (стаття 195 Конституції)³ ініціативою внесення змін до конституції наділені парламент та голова держави, в Ірландії – нижня палата парламенту (стаття 46 Конституції)⁴. У Конституції Республіки Словенія (стаття 168) передбачено, що ініціювати зміни до Основного Закону можуть 20 депутатів Державних зборів, уряд або не менш ніж 30 тисяч виборців⁵, у Румунії з ініціативою перегляду Конституції може виступити Президент за пропозицією уряду, не менш як одна чверть від загального складу парламенту депутатів чи сенаторів, а також не менш ніж 500 тисяч громадян, що мають право голосу⁶. В Австрії, Італії, Філіппінах, Швейцарії законопроект про внесення змін до Основного Закону може бути внесено в порядку народної ініціативи (в Австрії, Швейцарії необхідно зібрати 100 тисяч підписів виборців, в Італії 500 тисяч, Філіппінах – не менше 20% зареєстрованих виборців). В Екваторі та Гватемалі серед ініціаторів визначений конституційний суд, в Панамі – верховний суд⁷.

У федеративних державах ініціювати зміни до Конституції можуть суб'єкти федерації. Так, в Ефіопії законопроект про внесення змін до Основного Закону може бути запропонований законодавчими органами третини штатів, у Бразилії – більше як половиною чисельності таких органів, а в Росії – законодавчий (представницький) орган будь-якого суб'єкта федерації⁸.

Відповідно до статті 154 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України.

В окремих країнах ініційовані до парламентського розгляду проекти актів щодо змін основного закону підлягають конституційному контролю.

Розробка законопроекту щодо внесення змін до конституції, може здійснюватися главою держави, парламентом, у деяких країнах – спеціально створеним органом (конституційні комісії, спеціальний консультативний орган, установчі збори).

Право прийняття законопроектів про внесення змін до Основного Закону, як правило, належить парламенту, який здійснює це самостійно чи за участі громадян (конституційний референдум).

Як правило, зміни до Основного Закону повинні бути прийняті не простою, а кваліфікаційною більшістю голосів парламенту (2/3, 3/4, 3/5). В деяких країн вимагається, щоб законопроект про внесення змін до Конституції було прийнято двічі, з певним інтервалом у часі. В більшості країн парламент остаточно приймає закон про внесення змін до Конституції. Такий порядок існує в Грузії, Ліхтенштейні, Македонії, Монако, Німеччині, Португалії, Словаччині, Угорщині, Хорватії, Чехії та інших державах. Також у світовій практиці має місце порядок затвердження змін до Основного Закону парламентами двох скликань. За таких умов передбачається кілька голосувань кожним складом парламенту щодо прийняття відповідного акта. Така процедура діє в Греції, Норвегії, Фінляндії, Швеції.

У деяких країнах рішення парламенту повинно бути затверджено референдумом або ж суб'єктами федерації. В першому випадку застосовується як обов'язковий, так і факультативний референдум. Обов'язковий референдум застосовується у Франції (якщо законопроект вноситься депутатами), Єгипті, Філіппінах, Конго. Референдум є обов'язковою стадією в процесі внесення змін до конституції в і таких країнах, як Австрія, Албанія, Андорра, Данія, Ірландія, Іспанія, Італія, Латвія, Молдова, Польща, Румунія, Словенія, Туреччина, Франція, Швейцарія.

Факультативний референдум передбачений конституціями Франції (якщо законопроект вноситься президентом), Італії (якщо протягом трьох місяців з моменту його опублікування цього будуть вимагати 1/5 членів однієї із палат, або 500 тис. виборців, або п'ять обласних рад), Японії (за рішенням парламенту). Факультативний референдум також передбачений конституціями Білорусі, Албанії, Ліхтенштейну, Польщі, Словенії, Хорватії, Естонії, Іспанії.

У багатьох країнах (Австрія, Ірландія, Італія, Молдова, Польща, Румунія, Туреччина, Україна) референдуму щодо внесення змін до конституції передують їх схвалення парламентом або установчими зборами.

Відповідно до Конституції України законопроект про внесення змін до Основного Закону, 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 за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Законопроект про внесення змін до Розділу I «Загальні засади», Розділу III «Вибори. Референдум» і Розділу XIII «Внесення змін до конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або народними депутатами, 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 призначає Президент України. Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII, з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання.

Майже завжди в конституції закладаються норми, які забороняють переглядати деякі положення основного закону (форму правління, право на демократичну опозицію, принципи багатопартійності тощо). В багатьох країнах з метою забезпечення стабільності основного закону закріплені норми, що не дозволяють переглядати конституцію в період надзвичайного стану, іноді – протягом визначеного терміну після її прийняття. Так, у конституціях Італії, Франції й низки інших країн прямо вказується, що встановлена республіканська форма правління не може бути предметом перегляду. У Мавританії й Буркіна-Фасо забороняється зміна республіканської форми правління й багатопартійності. В Іспанії, Шрі-Ланці, Мадагаскарі – це норми про права й свободи людини; в Індії й Пакистані – про федеративний устрій, в Індії, Болгарії, Ефіопії – про порядок зміни конституції. У конституціях Португалії, Бразилії, Греції встановлюється строк, протягом якого вони не підлягають перегляду. В конституціях Іспанії, Бельгії, Бразилії, Румунії, Білорусі, Естонії, Молдові не дозволяється перегляд основного закону в період надзвичайного, воєнного й іншого особливого стану⁹.

Відповідно до статті 157 Конституції України вона 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. Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України і не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше, ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього питання.

Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України. Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції.

У більшості випадків Президент (глава держави) не може застосовувати право вето щодо законів про внесення змін до Конституції. Відповідно до частини 30 статті 106 Основного Закону Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, крім законів про внесення змін до Конституції України. Така практика поширена в більшості країн світу. Лише в деяких країнах (Нідерланди, Індія, Пакистан) вето президента розповсюджується на конституційні закони, але на практиці не використовується¹⁰.

Існують й інші особливості щодо застосування вето президента. Так, у Конституції Білорусії визначено, що заперечення Президента щодо змін і доповнень до Конституції, тлумачення Конституції, прийняття програмних законів повинні бути повторно обговорені та проголосовані не менш як трьома чвертями голосів від повного складу палат, водночас як для подолання президентського вето щодо звичайних законів вимагається кворум у розмірі двох третин. Крім того, Конституція закріплює право президентського вето щодо конституційних законів, вона збільшує кворум, необхідний для його подолання, що спотворює законодавчі функції парламенту і дає Президенту можливість безпосередньо вирішувати долю Конституції¹¹.

Під час військових переворотів може використовуватися надзвичайний порядок внесення змін до конституції: військові ради відмінюють чи призупиняють дію деяких глав чи статей конституції або ж і весь текст. Як правило, призупине-

на конституція не поновлюється, військові при переході до цивільного правління розробляють новий основний закон.

У деяких країнах зміни до основного закону вносяться шляхом їх тлумачення відповідними органами. Наприклад, більшу частину змін до конституції США було здійснено не законодавчим органом, а Верховним Судом США¹².

Зміни до конституції мають форму нормативно-правового акта, який має таку ж саму юридичну силу, як і конституція. Цей документ, як правило, має назву закону про внесення змін. Така назва спричиняє ряд непорозумінь у теорії конституційного права і стосується співвідношення понять конституції та закону та при визначенні юридичної природи актів. У ряді країн для позначення актів про внесення змін до основного закону використовуються інші назви – конституційний закон, поправка, зміна до конституції тощо.

Після набуття чинності акти про внесення змін до конституції, як правило, стають частиною основного закону. Виключенням є США, де поправка відіграє роль додатку до основного тексту конституції.

У переважній більшості конституцій встановлені неоднакові порядки внесення змін до їх різних розділів. Так, відповідно до частини 1 статті 156 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, до розділів I, III, XIII, попередньо схвалений не менш як двома третинами народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначає Президент України. Законопроект про внесення змін до інших розділів Основного Закону, попередньо схвалений більшістю депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

В окремих країнах конституції передбачають декілька порядків внесення відповідних змін, які співвідносяться між собою як альтернативні. Наприклад, у Конституції США закріплено чотири можливі порядки внесення змін до основного закону.

Порядок внесення змін до конституції у більшості країн закріплений в окремому розділі основного закону. В Україні це розділ XIII «Внесення змін до Конституції України».

Поряд із внесенням змін до основного закону в деяких країнах було закріплено скасування основного закону. Як правило, це пов'язано з революціями чи переворотами, які відбулися у країні, при докорінній зміні суспільно-політичних сил у державі, хоча саме таке скасування в результаті зазначених подій може бути й частковим, що супроводжується відповідним застереженням. При повному скасуванні конституції, на відміну від часткового, може передбачатися більш складна процедура її проведення. Так, Конституція Швейцарії вимагає, щоб загальному її перегляду передувало проведення референдуму про доцільність такого перегляду, а у випадку позитивної відповіді на це питання обидві палати Федеральних зборів підлягають переобранню. Більш жорсткі вимоги для повного перегляду конституції порівняно з її частковим переглядом передбачені в деяких інших країнах (Іспанія, Куба). Можливість припинення дії Конституції й прийняття нової передбачена і в Основному Законі Російської Федерації 1993 р. Для цього необхідно утворення особливого органу установчої влади – Конституційних Зборів. У випадку військових переворотів, особливо в країнах, що роз-

виваються, військові хунти часто прагнуть полегшити собі перегляд конституцій шляхом часткового або повного скасування їхньої дії, після чого використовують у своїх цілях довільний і спрощений порядок зміни старих або прийняття нових конституцій.

Повний перегляд (нова редакція) основного закону, як правило, здійснюється, на основі положень існуючого закону. Як зазначає, В. Маклаков, прийняття конституції в новій редакції має важливе значення, оскільки дає змогу легітимно ввести нову конституцію з новими параметрами при відповідній зміні політичних сил. У результаті виключається можливість нелегітимних, насильницьких змін існуючого державного устрою. Хоча, на думку вченого, можливі й інші причини повного перегляду конституції: бажання зробити Основний закон більш сучасним, якщо його було прийнято достатньо давно, врахувати багато численні нові реалії¹³. Прийняття конституції в новій редакції передбачено основними законами Швейцарії, Іспанії, Австрії, Нідерландів, Болгарії. В чинній Конституції України прийняття нової редакції Основного Закону не передбачено.

Російські вчені-конституціоналісти Т.Хабрієва і В. Чиркін зазначають, що прийняття конституції шляхом ухвалення нової редакції має свої плюси й мінуси. З одного боку, це спрощує процедуру пристосування конституції до нових умов, зберігаючи її стабільність. З іншого боку, кардинальні зміни здійснюються парламентом, без всенародного обговорення і без референдуму, що було б доцільно, оскільки, по суті, йдеться про нову конституцію¹⁴. Такої ж точки зору дотримується А. Селіванов. Він, зокрема, зауважує: не можна виключати, що найпринциповіші положення Конституції мають змінюватися кваліфікованою більшістю голосів парламенту із затвердженням на всеукраїнському референдумі. Йдеться про форму державного устрою, багатопартійність, ідеологічний плюралізм, виборчу систему¹⁵.

Отже, на нашу думку, враховуючи потреби сьогодення та світовий досвід актуальним для України є насамперед питання уточнення процедури внесення змін до Основного Закону, оскільки в чинній Конституції порядок прийняття нової редакції Основного Закону не передбачений. Тому необхідно насамперед змінити існуючу Конституцію, в частині розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», а вже потім, якщо виникне необхідність, приймати нову редакцію Основного Закону.

1. *Страшун Б.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т. Т. 1 / Отв. ред. Б.А.Страшун. – М., 1993. – С. 62; *Хабриева Т.Я.* Теория современной конституции. – М., 2007. – С. 95–96; *Маклаков В.В.* Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для студентов юрид. вузов и фак. – М., 2006. – С. 96. 2. *Хабриева Т.Я.* Цит. праця. – С. 99. 3. *Конституція* Королівства Бельгія від 17.02.1994р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://constitution.garant.ru/DOC_3864893.htm 4. *Конституція* Ірландської республіки від 29.12.1937р. [Електронний ресурс] // Режим доступу http://constitution.garant.ru/DOC_3864893. 5. *Конституція* Республіки Словенія від 23.12. 1990 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://constitution.garant.ru/DOC_3864893 6. *Конституція* Румунії від 2.11. 1991 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу http://constitution.garant.ru/DOC_3864893. 7. *Шаповал В.М.* Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник. – К., 2008. – С. 53. 8. Там само – С. 53. 9. *Енгибарян П.В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. – М., 2007. – С. 35. 10. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – М., 2005 – С. 46. 11. *Конституція* Республі-

ки Беларусь от 15.03.1994 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.president.gov.by/press19328.html#doc> **12.** Хабриева Т.Я. Теория современной конституции. – М., 2007. – С. 102. **13.** Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для студентов юрид. вузов и фак. – М., 2006. – С. 100. **14.** Хабриева Т.А. Цит. работа. – С. 101. **15.** Селіванов А. Конституція і парламент // Голос України. – 2008. – 20 березня.