

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ

**Ковтуняк В.,**

*аспірантка кафедри конституційного права та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Ковтуняк В. Теоретичні особливості та прикладні аспекти конституційного контролю внесення змін до конституції.

Вказується, ідея захисту конституції виникла одночасно з появою перших конституцій. Втілювалася вона поступово знаходячи своє вираження в самому конституційному тексті або впливаючи з розвитку судової практики. Такими засобами ставали інститут скасування актів, заснування гаранта і «хранителя» конституції, інститут конституційного контролю, процедура зміни конституції та інші. Такі правові інститути виникли спеціально для того щоб зберегти таку конституцію *per se*, передусім як певний набір матеріальних принципів і цінностей, а також як формально-визначений документ, в якому такі принципи і цінності фіксуються. В літературі такий особливий набір правового інструментарію наразі іменується захистом, охороною, гарантуванням конституції тощо. Передумовою захисту конституції в правовому значенні є певний суспільний консенсус з приводу ключових цінностей, наявність певної громадянської культури, розвинутого громадянського суспільства, автономного індивіда-власника, тобто усіх тих передумов конституціоналізму, без яких реалізація органічної конституції завжди буде стикатися з великою кількістю проблем.

Встановлено, внесення змін до конституції є важливим етапом конституційного процесу з метою забезпечення актуальності норм основного закону, відповідності тим відносинами, що складаються у суспільстві та забезпечують обмеження державної влади на користь народу з метою забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина. Для запобігання порушення норм конституції, відповідності її принципам тих змін, які до неї вносяться, необхідно здійснювати заходи щодо її захисту та охорони. Одним із таких способів є конституційний контроль за процесом внесення змін до конституції.

Незважаючи на позитивні зрушення у практиці конституційного контролю щодо процесу внесення змін до конституції в Україні, залишаються невирішені проблемні питання компетенції Конституційного суду України у означеній сфері, також залишаються проблеми слабкої деталізації повноважень у сфері конституційного контролю іншими органами державної влади. Означене потребує активізації наукової та експертної спільноти з метою вирішення цих питань.

**Ключові слова:** конституційний контроль, основний закон держави, конституція, конституційне законодавство, внесення змін до конституції, конституціоналізм.

### **Kovtunyak V. Theoretical features and applied aspects of constitutional control of amendments to the constitution.**

It is pointed out that the idea of protecting the constitution arose simultaneously with the appearance of the first constitutions. It was embodied gradually by finding its expression in the constitutional text itself or following the development of judicial practice. Such means were the institute of repeal of acts, the establishment of a guarantor and “guardian” of the constitution, the institute of constitutional control, the procedure for amending the constitution and others. Such legal institutions have emerged specifically to preserve such a constitution *per se*, primarily as a set of material principles and values, as well as a formally defined document in which such principles and values are enshrined. In the literature, such a special set of legal tools is now called protection, protection, guarantee of the constitution, and so on. The precondition for the protection of the constitution in the legal sense is a certain public consensus on key values, the existence

of a certain civil culture, developed civil society, autonomous individual-owner, ie all those prerequisites for constitutionalism, without which the implementation of an organic constitution will always face many problems.

It has been established that amending the constitution is an important stage of the constitutional process in order to ensure the relevance of the basic law, compliance with the relations prevailing in society and limiting state power in favor of the people to ensure and protect human and civil rights and freedoms. In order to prevent the violation of the norms of the constitution, its compliance with the principles of the changes that are made to it, it is necessary to take measures to protect and safeguard it. One such way is constitutional control over the process of amending the constitution.

Despite the positive developments in the practice of constitutional control over the process of amending the constitution in Ukraine, unresolved issues remain within the competence of the Constitutional Court of Ukraine in this area. This requires the intensification of the scientific and expert community in order to address these issues.

**Key words:** constitutional control, basic law of the state, constitution, constitutional legislation, amendments to the constitution, constitutionalism.

**Постановка проблематики.** Виходячи з прийнятих, зокрема, у вітчизняній юридичній науці підходів, конституція як основний закон — це єдиний нормативно-правовий акт найвищої сили (у деяких країнах декілька таких актів), що регламентує окремі сторони суспільного буття в його економічному і загальнополітичному вимірах передусім у зв'язку з організацією і здійсненням державного владарювання; встановлює засади державного ладу, порядок формування, організації і діяльності передусім ключових ланок державного механізму — вищих органів держави; визначає основи територіальної організації держави та, відповідно, державної влади; фіксує основи правового статусу індивіда, його юридично виражених взаємовідносин з державою [12, с. 67].

Водночас, у зв'язку зі змінами в суспільному житті, зміною співвідношення політичних сил у різних країнах світу конституції потребують поправок і доповнень, або ж постає питання перегляду чинної конституції або прийняття нової конституції. «Гнучкі» конституції змінюються і доповнюються у такий спосіб, що кожний наступний закон, який містить конституційну норму, змінює або доповнює попередній, а прийняття його відбувається у тій послідовності, що й для попереднього. Так змінюються і доповнюються всі некодифіковані конституції (Великобританії, Фінляндії, Ізраїлю та ін.). Для «жорстких» конституцій встановлено особливий, дуже складний порядок внесення доповнень, змін і поправок. Зазвичай він закріплюється у тексті конституції, а «жорсткість» покликана забезпечити авторитет Основного закону і стабільність конституційного ладу [4, с. 93].

Однак, як відзначає Шаповал В. питання стосовно юридичної природи актів (законів) про внесення змін або доповнень до конституції, передусім прийнятих парламентом, вже давно визнані дискусійними. Іноді, по суті, корегуючи концепцію установчої влади, розрізняють первинну і вторинну установчу владу, екстраполюючи призначення першої прийняттю самої конституції, а призначення другої — внесенню до неї змін. Теза про відмінність юридичної природи конституції й актів (законів) про внесення до неї змін зумовлена, зокрема, тим, що, починаючи з другої половини XIX ст., звичайною практикою стало прийняття конституції парламентом — органом законодавчої влади. Але, по суті, одночасно відповідну діяльність парламенту почали трактувати як реалізацію не законодавчої, а установчої влади, що також засвідчувало певне корегування концепції установчої влади [12, с. 78].

Означене вказує на потребу забезпечення охорони конституції через, в тому числі, вжиття заходів конституційного контролю щодо законів про внесення змін до конституції.

**Аналіз наукових досліджень.** Дотичні до досліджуваних у цій науковій публікації питання, які стосуються внесення змін до конституції та конституційного контролю досліджувались багатьма представниками науки конституційного права, серед них можна виділити: Баймуратов М., Баглай М., Батанов О., Вітрук Н., Джунь В., Домбровський І., Георгіца А., Гергелійник В., Журавський В., Заєць А., Калюжний Р., Кампо В., Кельман М., Копейчиков В., Козюбра М., Копиленко О., Кривенко Л., Куцафіна О., Лазарев В., Лукашова О., Лунь З., Мартиненко П., Марченко М., Мироненко О., Наливайко Л., Орзіх М., Погорілко В., Різник С., Стецюк П., Тацій В., Тесленко М., Тодика Ю., Тихий В., Цимбалістий Т., Фрицький О., Цвік М., Шаповал В., Шемшученко Ю. та інші. Однак, залишаються ще недостатньо дослідженими та науково розробленими теоретичні та практичні питання конституційного контролю у процесі внесення змін до конституції, що й становить мету цієї публікації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ідея захисту конституції виникла одночасно з появою перших конституцій. Втілювалася вона поступово знаходячи своє вираження в самому конституційному тексті або впливаючи з розвитку судової практики. Такими засобами ставали інститут скасування актів, заснування гаранта і «хранителя» конституції, інститут конституційного контролю, процедура зміни конституції та інші. Такі правові інститути виникли спеціально для того щоб зберегти таку конституцію *per se*, передусім як певний набір матеріальних принципів і цінностей, а також як формально-визначений документ, в якому такі принципи і цінності фіксуються. В літературі такий особливий набір правового інструментарію наразі іменується захистом, охороною, гарантуванням конституції тощо. Передумовою захисту конституції в правовому значенні є певний суспільний консенсус з приводу ключових цінностей, наявність певної громадянської культури, розвинутого громадянського суспільства, автономного індивіда-власника, тобто усіх тих передумов конституціоналізму, без яких реалізація органічної конституції завжди буде стикатися з великою кількістю проблем [9, с. 8-9].

Елементом захисту чи то охорони конституції є конституційний контроль. Вживання терміну «конституційний контроль» викликає ряд дискусій в наукових колах. Крім визначення змісту самого терміну, багато науковців сперечаються який саме термін слід вживати «конституційний контроль» чи «конституційний нагляд» про що далі буде мова. Натомість, із аналізу вітчизняного законодавства можна зробити висновок, що законодавець не розрізняє термінів «контроль» та «нагляд». Про це вказує, в тому числі, й назва Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р., в якому одночасно, як синоніми, вживаються слова нагляд та контроль. Також, жоден вітчизняний нормативно-правовий акт не містить визначення дефініції «конституційний контроль» [6].

Генетично конституційний контроль з'явився у зв'язку з необхідністю перевіряти на відповідність конституції звичайних законів, ухвалених парламентом. Поступово також сформувалася значна практика органів конституційної юрисдикції щодо попереднього або наступного контролю за законопроектами/законами про внесення змін до конституції. Водночас цей підхід має свої позитивні і негативні сторони. При цьому в деяких країнах панує доктрина заперечення юрисдикції органу конституційного контролю щодо відповідних актів про внесення змін до конституції [1, с. 9].

В. Шаповал трактує конституційний контроль як «діяльність судів загальної або конституційної юрисдикції або так званих несудових органів, спрямовану передусім на вирішення питань конституційності правових актів» [11].

Конституційний контроль, на думку Кельмана М. «це діяльність компетентних органів щодо забезпечення верховенства Конституції, законів та інших нормативних актів» [2, с. 19].

За даними наведеними С. Пілюком, сьогодні конституційний контроль здійснюється в 164 державах світу, у 74 з них діє спеціалізована чи європейська модель (французький різновид в 25 країнах), у 48 – американська модель, а у 30 змішана модель, створена на основі двох вищенаведених [5, с. 566].

У конституціях, як правило, встановлюється особлива процедура їх зміни, доповнення або перегляду. При цьому в світі існують дві головні моделі наділення повноваженнями органів конституційного контролю. Відповідно до першої, конституційний контроль за процедурою внесення змін до конституції цілком можливий. Конституційні суди визнають за собою право розглядати такі справи, проте висновки щодо неконституційності ухвалюють наразі не часто. Відповідно до другої моделі, конституційний контроль за процедурою внесення змін до конституції визнається неприйнятним. Так, закон про внесення змін до конституції може бути 16 предметом конституційного контролю після того як виявиться, що ці зміни були ухвалені на підставі порушення процедури її прийняття (Туреччина, ФРН, Австрія, Україна, Румунія, Болгарія, Угорщина, Киргизія). Принципово інший підхід діє у таких країнах як Франція і США, де органи конституційного контролю відмовилися визнати за собою таке право.

По відношенню до внесення змін до конституції можуть бути встановлені обов'язкові матеріальні критерії, яким мають відповідати зміни, що вносяться. При цьому такі критерії, як правило, сформульовані у негативний спосіб (зміни не можуть вноситися щодо певних питань). Існує два підходи щодо визнання можливості органів конституційного контролю розглядати матеріальні питання, що стосуються змістовного наповнення поправок до конституції. У одних країнах практика взагалі заперечує можливість встановлення такого контролю (США, Ісландія, Словенія), в інших – подібний конституційний контроль визнається необхідним або можливим (Індія, Туреччина, Пакистан, Украї-

на, Румунія) [9, с. 15-16].

Розглядаючи питання конституційного контролю за внесенням змін до конституції, варто виокремити попередній і наступний контроль. Як зазначає Венеціанська комісія, лише в деяких країнах конституційний суд має право брати участь у процедурі внесення змін до конституції. Попередній контроль є досить рідкісним процедурним механізмом. Такий контроль не може розглядатися як вимога верховенства права (CDL-AD (2012)010), Висновок про перегляд Конституції Бельгії, п. 49). Як зазначено у пункті 51-57 Доповіді Венеціанської комісії на 81-му пленарному засіданні (Венеція, 11-12 грудня 2009 року) «Про конституційні зміни» в деяких країнах Конституційний Суд відіграє формальну роль у процедурі внесення конституційних поправок (в Азербайджані, Киргизстані, Молдові, Туреччині, Україні). Так, у Молдові пропозиція про конституційну поправку може бути представлена на розгляд парламенту, тільки якщо вона отримала підтримку не менше чотирьох суддів Конституційного суду, який складається із 6 суддів [1, с. 10].

Натомість, варто звернутись до наступного конституційного контролю за законом про внесення змін до конституції. У правовій доктрині і в практиці органів конституційного контролю різних країн сформувалося два різних підходи. Відповідно до першого підходу орган конституційного контролю не наділений повноваженнями перевірки законів про внесення змін до конституції. Прикладом є справа щодо поправки Де Голля 1962 року до Конституції Франції 1958 року, яка встановлює загальне виборче право для виборів Президента Франції. Де Голль виніс запропоновані зміни та доповнення на всенародний референдум, не звертаючи уваги на положення Конституції про внесення поправок. Це було прийнято політичною спільнотою і не було відхилено Конституційною Радою, яка заявила, що не володіє компетенцією для розгляду цього питання. Як зазначає Венеціанська комісія у пункті 22 Доповіді про конституційні зміни, чи є це прикладом для наслідування, є спірним питанням [1, с. 11].

Відомо, що законопроекти про внесення змін до Конституції розглядаються Верховною Радою виключно за наявності висновку Конституційного Суду України щодо їх відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Зазначені статті Основного Закону передбачають низку вимог, на предмет дотримання яких і здійснюється попередній конституційний контроль, при цьому підстави для рішення Суду про невідповідність змін цим статтям Конституції можна поділити на два види: змістові (внутрішні) та об'єктивно зумовлені (зовнішні). До змістових підстав прийняття висновку щодо неможливості внесення змін до Конституції можна віднести такі: передбачення змінами скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина; спрямування змін на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. До об'єктивно зумовлених підстав – наявність умов воєнного або надзвичайного стану; наявність фактів розгляду того самого законопроекту протягом попереднього року, попередньої зміни відповідного положення Конституції України парламентом того самого скликання [7, с. 23-24].

В Конституції України прямої норми щодо наявності чи відсутності права здійснювати конституційну перевірку чинних законів про внесення змін до Конституції у Конституційного Суду України немає. На думку багатьох науковців ст. 152 Конституції України стосується тільки звичайних законів, а не конституційних. Проте, є рішення Конституційного Суду, який висловив з цього питання свої позиції, які є різними і суперечать одна одній [3].

Ухвалою №6-у/2008 від 5 лютого 2008 року Конституційний Суд України дотримався тієї ж позиції, що й його французькі та американські колеги, і відмовився здійснювати конституційний контроль за дотриманням конституційної процедури внесення змін до Конституції, хоч і навіть досить нечітку і формальну мотивацію, яку потім і змінив [10].

Так в рішенні № 13-рп/2008 від 26 червня 2008 року Суд вказав, що він уповноважений Конституцією здійснювати попередній конституційний контроль, тому саме він повинен здійснювати і «... наступний конституційний контроль закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності, оскільки відсутність судового контролю за процедурою його розгляду та ухвалення, визначеною у розділі XIII цієї Конституції, може мати наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України» [8]. Таким чином, Суд перейшов на іншу модель конституційного контролю згідно з якою він уповноважує себе на здійснення наступного конституційного контролю за законопроектами про внесенням змін до Конституції України.

**Висновки.** Внесення змін до конституції є важливим етапом конституційного процесу з метою

забезпечення актуальності норм основного закону, відповідності тим відносинами, що складаються у суспільстві та забезпечують обмеження державної влади на користь народу з метою забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина. Для запобігання порушення норм конституції, відповідності її принципам тих змін, які до неї вносяться, необхідно здійснювати заходи щодо її захисту та охорони. Одним із таких способів є конституційний контроль за процесом внесення змін до конституції.

Незважаючи на позитивні зрушення у практиці конституційного контролю щодо процесу внесення змін до конституції в Україні, залишаються невирішені проблемні питання компетенції Конституційного суду України у означеній сфері, також залишаються проблеми слабкої деталізації повноважень у сфері конституційного контролю іншими органами державної влади. Означене потребує активізації наукової та експертної спільноти з метою вирішення цих питань.

### Список використаних джерел:

1. Берченко Г. Конституційний контроль за внесенням змін до конституції: зарубіжний досвід. *Публічне право*, № 3 (39), 2020. С. 9-16.
2. Кельман М. Конституційний контроль як засіб захисту конституцій у національних правових системах континентального права: автореф. дис. канд. юр. наук; НАН України. Ін-тут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2001. 20 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Купрій В. М. Конституційний процес: питання конституційно-правових обмежень : дис. канд. юр. наук : 12.00.02. Київ, 2019. 230 с.
5. Пілюк С. В. Сучасні моделі конституційного контролю. *Форум права*. 2012. №13. с. 550-557. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12pvmkk.pdf>
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
7. Різник С. В. Проблеми попереднього конституційного контролю законопроектів про внесення змін до Конституції України. *Віче*. 2015. № 21. С. 22-25. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2015\\_21\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_21_15).
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року N 79-V) (справа про повноваження Конституційного Суду України) № 13-рп/2008 від 26 червня 2008 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-08#Text>
9. Таран Д. П. Форми захисту Конституції на сучасному етапі: порівняльно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 20 с.
10. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про внесення змін до Конституції України“, Закону України „Про внесення зміни до розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про Конституційний Суд України“№6-у/2008 від 5 лютого 2008 року. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/6-u/2008.doc>
11. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс. Київ, 2010. 464 с.
12. Шаповал В. Феномен конституції як основного закону. *Право України*. 2014. № 7. С. 64-84.