

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРОЦЕДУРИ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇН

АНАЛІТИЧНІ МАТЕРІАЛИ

1. ПОРЯДОК ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Чим регулюється це питання?

Порядок внесення змін до Конституції України безпосередньо регулюється самою **Конституцією України**, а саме — **Розділом XIII «Внесення змін до Конституції України»**. Самі ж процедурні нюанси процесу деталізовані в **Главі 26 «Розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України» Розділу V «Розгляд Верховною Радою України питань за спеціальними процедурами» Регламенту Верховної Ради України**. Також **окремі рішення Конституційного Суду України** містять важливі тлумачення розгляду та ухвалення Верховною Радою України законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Яка процедура внесення змін до Конституції?

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України.

Існують дві різні процедури зміни Конституції України, які залежать від того, який саме розділ Конституції України змінюється:

«Спрощений» порядок внесення змін до Конституції України	«Ускладнений» порядок внесення змін до Конституції України (зміни в так звані «захищені» розділи)
Преамбула ¹ Розділ II. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина Розділ IV. Верховна Рада України Розділ V. Президент України Розділ VI. Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади	Розділ I. Загальні засади Розділ III. Вибори. Референдум Розділ XIII. Внесення змін до Конституції України

¹ Серед конституціоналістів немає єдиної точки зору щодо того, чи можна взагалі змінювати преамбулу Конституції України. У преамбулі зафіксований історичний момент прийняття Конституції України, який вже сам по собі є доконаним одноразовим фактом, а тому його об'єктивно змінити неможливо. Крім того, преамбула не є складовою частиною основного змісту (юридичним тілом) Конституції, вона відіграє роль своєрідного вступу (прологу) до Конституції. З іншого боку, розділ XIII Конституції України прямо не передбачає, але і не забороняє можливість змінювати преамбулу. Уперше преамбула Конституції була змінена Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 07.02.2019 р. № 2680-VIII, який доповнив преамбулу словами "та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України". На жаль, Конституційний Суд України у своєму висновку від 22.11.2018 р. № 3-в/2018 щодо цього законопроекту взагалі не висловив юридичну позицію з цього питання. Однак в окремих думках суддів КСУ до цього висновку є багато цінних юридичних міркувань щодо можливості і доцільності зміни преамбули (див., окремі думки суддів Гульєта М. М., Мельника М. І., Касмініна О. В., Литвинова О. М., Первомайського О. О., Тупицького О. М.).

Розділ VIII. Правосуддя
 Розділ IX. Територіальний устрій України
 Розділ X. Автономна Республіка Крим
 Розділ XI. Місцеве самоврядування
 Розділ XII. Конституційний Суд України
 Розділ XIV. Прикінцеві положення
 Розділ XV. Перехідні положення

«Спрощений» порядок внесення змін до Конституції України полягає в тому, що законопроект України подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, і, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу ВРУ, він вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії ВРУ за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу ВРУ (ст. 154, 155 Конституції України).

«Ускладнений» порядок внесення змін до Конституції України полягає в тому, що законопроект подається до ВРУ Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу ВРУ і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу ВРУ, він затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (ст. 156 Конституції України).

Схематично ці дві процедури можна зобразити таким чином:



«Спрощений» порядок внесення змін до Конституції України (Пreamбула, розділи II, IV-XII, XIV-XV)	«Ускладнений» порядок внесення змін до Конституції України (розділи I, III, XIII Конституції України)
1. Законопроект подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною від конституційного складу Верховної Ради (150 народних депутатів).	1. Законопроект подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради (300 народних депутатів).
	1.1. Одночасно подається законопроект про виділення коштів з Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України.
2. Верховна Рада України включає законопроект до порядку денного відповідної сесії і направляє його до Конституційного Суду України для одержання висновку щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.	
3. Конституційний Суд України на пленарному засіданні розглядає справу за конституційним зверненням Верховної Ради України та надає висновок щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.	
4. Верховна Рада України розглядає і попередньо схвалює законопроект щонайменше 226 голосами народних депутатів України.	4. Верховна Рада України ухвалює законопроект щонайменше 300 голосами народних депутатів України.
	4.1. Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо затвердження законопроекту, ухваленого Парламентом.
5. Верховна Рада України на наступній черговій сесії остаточно ухвалює законопроект щонайменше 300 голосів народних депутатів України.	5. Законопроект остаточно затверджується на всеукраїнському референдумі.
6. Закон підписує Голова Верховної Ради України.	
7. Закон підписує Президент України. Президент не має права вето щодо законів про внесення змін до Конституції України ² .	
8. Офіційне оприлюднення закону.	
9. Набрання чинності законом у строк, передбачений ним, але не раніше дня його опублікування.	

² У первісній редакції Конституції України були відсутні норми як щодо обов'язку Президента України підписувати закони про внесення змін до Конституції України, так і щодо його права вето стосовно цих законів. Конституційний Суд України у своєму рішенні у справі щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України від 11.03.2003 р. № 6-рп/2003 розтлумачив, що положення ст. 94, п.п. 29, 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України, які регламентують порядок підписання та офіційного оприлюднення законів, а також здійснення Президентом України права вето поширюються і на закони, які приймаються Верховною Радою України відповідно до розділу XIII Конституції України. Крім того, КСУ ще раніше у висновку щодо проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)" від 14.03.2001 р. № 1-в/2001 опосередковано висловив подібну юридичну позицію. Тому, незважаючи на те, що сама Конституція України не була підписана Президентом України (підписаним був лише Закон України «Про прийняття Конституції України і введення її в дію»), усі закони про внесення змін до Конституції України, ухвалені Верховною Радою України, були підписані Президентом України. Щодо права вето, то Законом № 2222-IV були внесені зміни до п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України («має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України»), і відтоді в Конституції України з'явилася пряма заборона щодо застосування цього права Президентом стосовно таких законів.



Які процедурні особливості внесення, розгляду й ухвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України відповідно до Регламенту ВРУ?

- Забороняється поєднувати в одному акті зміни до звичайного закону та зміни до Конституції України (ч. 6 ст. 90 Регламенту ВРУ).
- Суб'єктами права подання до ВРУ пропозицій, поправок до законопроектів про внесення змін до Конституції України є Президент України, а також відповідно щонайменше 150 чи 300 народних депутатів (ч. 2 ст. 142 Регламенту ВРУ).
- Законопроект про внесення змін до Конституції України повинен містити положення про термін набрання ним чинності як закону (ч. 2 ст. 143 Регламенту ВРУ).
- Законопроект поданий в межах «спрощеного» порядку, не повинен містити положень, які зумовлюють необхідність внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України (ч. 5 ст. 143 Регламенту ВРУ).
- Законопроект про внесення змін до розділу I, III, XIII Конституції України не повинен містити положень про внесення змін до інших розділів Конституції України, за винятком лише редакційно уточнюючих змін, які викликані відповідними змінами (ч. 4 ст. 143 Регламенту ВРУ).
- У разі виникнення необхідності одночасного комплексного внесення змін, які зачіпають, як «захищені» розділи, так і інші розділи Конституції України, які змінюються відповідно до «спрощеного» порядку, ініціатор подання таких змін до Конституції України подає до ВРУ одночасно два окремих законопроекти, пов'язаних між собою. Такі законопроекти повинні містити також положення, які передбачають поєднане та узгоджене в часі набрання ними чинності. Якщо один із законопроектів не буде ухвалений, інший — не набирає чинності (ч. 6 ст. 143 Регламенту ВРУ).
- Якщо законопроект ще не включено до порядку денного сесії ВРУ, то він вважається відкликаним за зверненням у паперовій формі ініціатора його подання до ВРУ. Про відкликання законопроекту оголошується на найближчому пленарному засіданні ВРУ (ч. 1 ст. 144 Регламенту ВРУ).
- Якщо законопроект включено до порядку денного сесії ВРУ, але постанова про звернення щодо нього ще не направлена до КСУ, то він може бути відкликаний лише за згодою ВРУ (ч. 2 ст. 144 Регламенту ВРУ).

Регламенту ВРУ).

- Якщо КСУ ще не розпочав розгляд на пленарному засіданні законопроекту про внесення змін до Конституції України, то такий законопроект може бути відкликано за зверненням у паперовій формі ініціатора подання законопроекту або за вмотивованою пропозицією у паперовій формі народного депутата України, якщо за постанову про відкликання свого звернення ВРУ проголосує більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу. Щодо конкретного законопроекту це питання у ВРУ може порушуватися лише один раз (ч. 5 ст. 144 Регламенту ВРУ).
- Приймаючи рішення про включення законопроекту до порядку денного сесії ВРУ, Парламент, зокрема, може прийняти рішення про опублікування законопроекту для всенародного обговорення або про направлення законопроекту на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення наукового пошуку чи дослідження (але у строк до прийняття ВРУ постанови про звернення до КСУ) (ч. 7 ст. 146 Регламенту ВРУ).
- У разі включення законопроекту до порядку денного сесії ВРУ може прийняти рішення про створення тимчасової спеціальної комісії для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України (ч. 9 ст. 146 Регламенту ВРУ).
- Питання про попереднє схвалення законопроекту відповідно до ст. 155 Конституції України, не може розглядатися ВРУ на останній сесії строку її повноважень. Питання про попереднє схвалення та подальший розгляд такого законопроекту включається до порядку денного першої сесії новообраної ВРУ без голосування (ч. 2. ст. 149 Регламенту ВРУ).
- Новообрана ВРУ не може розглядати питання про ухвалення законопроекту, який був попередньо схвалений ВРУ, але остаточного голосування щодо нього не проводилося. У такому випадку законопроект про внесення змін до Конституції України вважається не прийнятим Верховною Радою попереднього скликання (ч. 3 ст. 149 Регламенту ВРУ).
- Якщо у разі припинення повноважень ВРУ нею не розглянуто питання щодо ухвалення законопроекту, щодо якого є не розглянутий висновок КСУ, питання про розгляд зазначеного законопроекту включається до порядку денного першої сесії новообраної ВРУ без голосування (ч. 4 ст. 149 Регламенту ВРУ).
- Законопроект про внесення змін до Конституції України може ухвалюватися виключно на чергових сесіях Верховної Ради України (ч. ч. 6 і 8 ст. 149 Регламенту ВРУ). Ухвалення таких законопроектів на позачергових сесіях ВРУ не допускається³.

2. УНІКАЛЬНА РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Відповідно до нормативно-правового змісту статті 159 Конституції України є юридично неприйнятними обидві можливості: і розгляд Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України за відсутності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, і розгляд Верховною Радою України цього законопроекту за наявності цього висновку, але всупереч йому.

Мартиненко П. Ф., суддя Конституційного Суду України (1996—2001)⁴

Особлива роль у процесі внесення змін до Конституції України відведена Конституційному Суду України, оскільки, відповідно до ст. 159 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

³ Див. додатково ще Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення "на наступній черговій сесії Верховної Ради України", яке міститься у статті 155 Конституції України від 15.03.2016 р., № 1-рп/2016 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16>

⁴ Окрема думка судді Конституційного Суду України Мартиненка П.Ф. 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) (Рішення КСУ від 09.06.1998 р., № 8-рп/98) // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/8-rp-1998_1.doc

Конституції (попередній обов'язковий конституційний контроль).

Україна — єдина європейська держава, де Конституційний Суд відіграє таку важливу функцію у всьому процесі конституційної реформи.

У яких випадках Конституція України не може бути змінена?



Яка роль висновку Конституційного Суду в процесі проведення конституційної реформи?

Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим для розгляду Верховною Радою, остаточним та таким, що не може бути оскаржено (ст. 151-2 Конституції України, ч. 10 ст. 147 Регламенту ВРУ).

Важливо!

- Отриманий Верховною Радою висновок Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції України невідкладно надається народним депутатам, направляється Президенту України, і про його отримання головуючий на найближчому пленарному засіданні Верховної Ради робить повідомлення (ч. 9 ст. 147 Регламенту ВРУ).
- Якщо Конституційний Суд України своїм висновком визнає законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України (так званий «**позитивний висновок**»), то **Верховна Рада може розпочати розгляд** на пленарному засіданні **цього законопроекту** та проводити голосування щодо законопроекту (ч. 11 ст. 147, ч. ч. 5 і 6 ст. 149 Регламенту ВРУ).
- Якщо Конституційний Суд України своїм висновком визнає законопроект таким, що не відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України (так званий «**негативний висновок**»), то **Верховна Рада не може розглядати такий законопроект** на пленарному засіданні та проводити будь-які голосування щодо ухвалення законопроекту (ст. 150 Регламенту ВРУ).
- Якщо Конституційний Суд України своїм висновком визнає законопроект таким, що відповідає

вимогам статей 157 і 158 Конституції України, однак в резолютивній частині цього висновку висловив **власну юридичну позицію** щодо окремих положень законопроекту (так званий «висновок із застереженням»), то Верховна Рада України може розпочати розгляд **цього законопроекту** на пленарному засіданні, однак, при цьому, **народні депутати України мають обов'язково розглянути зауваження Конституційного Суду щодо цього законопроекту та за необхідності внести відповідні поправки**. Оновлена редакція законопроекту обов'язково надсилається до Конституційного Суду України для проведення повторної оцінки цього законопроекту (ст. 150 Регламенту ВРУ).

- Згідно із ст. 159 Конституції України **обов'язковий перевірці на відповідність статтям 157 і 158 Конституції України підлягає не тільки законопроект**, поданий до Верховної Ради України в порядку статей 154, 155 і 156 Конституції України, **але й усі можливі поправки, внесені до нього у процесі його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України** (Рішення КСУ від 09.06.1998 р.⁵, ст. 151 Регламенту ВРУ). Тому, якщо Верховна Рада України після одержання позитивного висновку Конституційного Суду вносила будь-які зміни в первинний текст такого законопроекту, всі його наступні редакції так само слід надсилати до Конституційного Суду України для проведення їхньої оцінки.

3. ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ: УКРАЇНЬКА ПРАКТИКА ТА ЇЇ НЕГАТИВНІ НАСЛІДКИ

Які закони про внесення змін до Конституції України були ухвалені після 1996 року?

Після ухвалення Конституції України Верховна Рада України сім разів змінювала Конституцію України: у 2004, 2011, 2013, 2014, 2016, 2019 (двічі) роках. При цьому, щонайменше у чотирьох випадках (у 2004, 2014, 2016, 2019 рр.) Верховна Рада допускала різного роду процедурні порушення під час проведення конституційної реформи. Крім того, у 2010 р. Конституційний Суд України, перевищивши свої конституційні повноваження, теж фактично змінив редакцію Конституції України, що суттєво підірвало стабільність конституційного порядку в Україні.

ЗАКони ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО РОЗДІЛІВ I, III, XIII КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Верховна Рада України жодного разу не розглядала і не ухвалювала законів про внесення змін до цих розділів. Це можна пояснити, зокрема, тим, що в Україні все ще немає правового регулювання інституту всеукраїнського референдуму.

ЗАКони ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ІНШИХ РОЗДІЛІВ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Номер	Дата	Назва
№ 2222-IV	08.12.2004	Закон України «Про внесення змін до Конституції України»:
		- визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 року у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття;
		- дію відновлено Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 р.
№ 2952-VI	01.02.2011	Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»

⁵ 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 09.06.1998 р., № 8-рп/98 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-98>

№ 586-VII	19.09.2013	Закон України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України»
№ 1401-VIII	02.06.2016	Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»
№ 2680-VIII	07.02.2019	Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)»
№ 27-IX	03.09.2019	Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)»

Які законопроекти про внесення змін до Конституції України очікують остаточного ухвалення сьогодні?

Три законопроекти, які були внесені Президентом України В. Зеленським у перший день роботи новообраної Верховної Ради України IX скликання, вже були попередньо схвалені Парламентом, і можуть незабаром стати юридичним тілом Конституції України (перші два на поточній сесії ВРУ, останній — на наступній сесії):

Реєстр. номер, дата внесення	Дата попереднього схвалення	Назва законопроекту
№ 1013 від 29.08.2019	14.01.2020	«Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)»
№ 1028 від 29.08.2019	14.01.2020	«Про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)»
№ 1017 від 29.08.2019	04.02.2020 ⁶	«Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)»

У чому полягали процедурні порушення, допущені під час ухвалення Закону № 2222-IV від 08.12.2004 р. Які були наслідки ухвалення цього закону?

- Законопроект "Про внесення змін до Конституції України" від 19.09.2003 р. за реєстраційним № 4180, був розглянутий та ухвалений Верховною Радою як Закон № 2222 без обов'язкового висновку Конституційного Суду (у законопроект було внесено чимало поправок, щодо яких не було одержано відповідного висновку Конституційного Суду);
- Верховна Рада України одним (одночасним) голосуванням ухвалила Закон № 2222 разом з іншими документами — Постановою Верховної Ради України "Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України", № 2223-IV та Законом України "Про особливості застосування Закону України "Про вибори Президента України" при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року", № 2221-IV (голосування щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України не можна поєднувати із ухваленням інших актів).
- Про недотримання конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону № 2222-IV зауважили у своїх висновках Парламентська Асамблея Ради Європи, Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Європейська Комісія "За демократію через право" (Венеційська Комісія).

⁶ Без врахування юридичної позиції Конституційного Суду України, висловленої ним у відповідному висновку. Див. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16.12.2019 р., № 8-в/2019 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008v710-19>

ЗМІНИ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

1996



Президентсько-парламентська
республіка



ЗМІНА ВЛАДИ

2004



Парламентсько-президентська
республіка



Порушення процедури



ЗМІНА ВЛАДИ

2010



Президентсько-парламентська
республіка



Порушення процедури



ЗМІНА ВЛАДИ

2014



Парламентсько-президентська
республіка



Порушення процедури

2016



Судова
реформа



ЗМІНА ВЛАДИ

2019

СІМ РІЗНИХ ІНІЦІАТИВ



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



Центр політико-правових
реформ

Матеріал підготовлено в межах проекту ЦПР «Посилення ролі експертної громадськості у процесі зміни Конституції в Парламенті», що є частиною Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво», яка виконується Фондом Східна Європа.

- 30.09.2010 р. Конституційний Суд України ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону № 2222-IV. Відповідно до цього Рішення, Суд визнав Закон № 2222-

IV неконституційним у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття, чим він фактично скасував редакцію Конституції України 2004 р. Така політично мотивована позиція Конституційного Суду стала одним із ключових інструментів узурпації влади тодішнім Президентом України В. Януковичем.

- Венеційська комісія у своєму Висновку "Про конституційну ситуацію в Україні" від 17.12.2010 р. зазначила, що вважає вельми незвичайним, коли такі далекосяжні конституційні зміни про зміну політичної системи країни оголошуються неконституційними через 6 років з дня їх прийняття. Комісія відзначила, що відновлення за рішенням Конституційного Суду варіанту Конституції 1996 року ставить питання про легітимність дій у минулому, оскільки інституції України працювали протягом кількох років на основі конституційних норм, пізніше визнаних неконституційними. Це також ставить питання легітимності щодо діючих державних інституцій, оскільки і президент, і Парламент були обрані відповідно до конституційних норм, які більше не визнаються дійсними. Президент України після цього рішення одержав набагато більше повноважень, ніж могли передбачити виборці на момент його обрання. Діяльність основних державних інституцій тепер ґрунтується на основі правил, змінених судом, а не на правилах, змінених Верховною Радою України як демократичним легітимним органом⁷.
- 21.02.2014 р. Верховна Рада, виконуючи положення Угоди про врегулювання кризи в Україні, ухвалила Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», який був згодом підписаний в. о. Президента України Головою Верховної Ради О. Турчиновим. 22.02.2014 р. Парламент тимчасово відновив дію окремих положень Конституції України постановою Верховної Ради. Обидва документи були прийняті кваліфікованою більшістю від конституційного складу народних депутатів України і, зважаючи на гостру суспільно-політичну ситуацію в державі, такі рішення Верховної Ради були абсолютно необхідними, оскільки вони спрямовувалися на відновлення конституційного ладу, що існував до узурпації влади Президентом України В. Януковичем. Однак, з правової точки зору, це все одно не могло усунути всі процедурні вади конституційної реформи 2004 р.

Які ще процедурні порушення або недоліки допускала Верховна Рада України під час розгляду та ухвалення змін до Конституції України?

- 02.02.2016 р. — в день, коли починається нова сесія Парламенту, — Верховна Рада України провела дві чергові сесії (вранці закрила попередню сесію і в другій половині дня відкрила наступну чергову сесію), і на ранковій сесії попередньо схвалила законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) від 25.11.2015 р., реєстр. № 3524 (який 02.06.2016 р. був ухвалений як Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», № 1401-VIII. Незважаючи на те, що це порушення є дрібним, воно нівелює принцип розведення сесій Верховної Ради України під час ухвалення змін до Конституції України, що вже саме по собі є небезпечним прецедентом для конституційної практики.
- Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» був розглянутий і ухвалений в межах лише шести днів (29.08.2019 р.—03.09.2019 р.) з грубими та очевидними процедурними порушеннями. По-перше, 29.08.2019 р. Верховна Рада України попередньо схвалила законопроект, який був в цей самий день відкликаний суб'єктом його ініціювання. По-друге, Верховна Рада України, незважаючи на чіткі вимоги Регламенту ВРУ та правові позиції Конституційного Суду, попередньо схвалила законопроект на сесії, яка не є черговою. По-третє, Верховна Рада порушила ряд процедурних норм Регламенту ВРУ, зокрема, включила до порядку денного першої сесії новообраного Парламенту законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України попереднього скликання. По-четверте, Верховна Рада ухвалила законопроект без врахування застережень (юридичних позицій) Конституційного Суду України, висловлених у висновку щодо цього законопроекту. 31.01.2020 р. 50 народних депутатів України звернулися з конституційним поданням до Конституційного

⁷ Висновок Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) "Про конституційну ситуацію в Україні" від 17.12.2010 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a36

Суду щодо конституційності процедури розгляду і ухвалення цього Закону. Зараз здійснюється підготовка справи до розгляду на пленарному засіданні Великої палати Суду.

- 04.02.2020 р. Верховна Рада України попередньо схвалила законопроект (реєстр. № 1017) про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) без врахування застережень (юридичних позицій) Конституційного Суду України, висловлених ним у висновку щодо цього законопроекту.

4. ПИТАННЯ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В ЕКСТРАОРДИНАРНИХ УМОВАХ

Загострення епідемічної ситуації на території України внаслідок поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, стало безпрецедентним викликом для забезпечення правопорядку та стабільності конституційного ладу в Україні. Президент України, Кабінет Міністрів України, а також низка органів місцевого самоврядування ухвалили ряд нормативно-правових актів, які передбачають введення різних карантинних заходів, що суттєво обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина. Такі обмежувачі заходи викликали значний суспільний резонанс, оскільки правовим підґрунтям для введення обмежень такого рівня є наявність відповідно до Конституції України воєнного або надзвичайного стану, якого не було введено в момент суттєвого обмеження конституційних прав.

Крім того, особливої уваги заслуговують політичні ініціативи, які прямо зачіпають засади конституційного ладу Української держави та мають безпосереднє відношення до прав і свобод людини і громадянина, а також прав та законних інтересів юридичних осіб, які нещодавно з'явилися в суспільно-політичному дискурсі, зокрема:

- щодо надання Президенту України повноважень самостійно вводити надзвичайний стан в Україні (без подальшого затвердження такого Указу Парламентом), у випадках, якщо ВРУ не може зібратися на відповідне засідання¹;
- щодо можливості проведення пленарних засідань ВРУ для ухвалення законів та інших правових актів у режимі відеоконференції за фізичної відсутності народних депутатів України (законопроект № 3250)²;
- щодо виключення юридичних осіб із суб'єктів права на звернення до КСУ з конституційною скаргою та реформи діяльності самого КСУ (законопроект № 3300)³.

Остання ініціатива заслуговує окремої уваги, оскільки запропонована реформа діяльності КСУ може спричинити суттєві проблеми в реалізації Судом свого основного завдання — забезпечення верховенства Конституції України. Зокрема, пропозиція щодо надання одночасно всім суддям КСУ щорічної відпустки (30 робочих днів) в один і той самий час є неконституційною, адже КСУ є постійно діючим органом, який повинен адекватно і своєчасно реагувати на будь-які загрози стабільності конституційного ладу, а така ініціатива унеможливить діяльність КСУ протягом значного періоду часу (біля місяця), що неприпустимо для демократичної держави. Крім того, оскільки КСУ зобов'язаний в місячний строк надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (ст. 159 Конституції України, ст. 75 Закону України «Про Конституційний Суд України»), виникає питання, яким чином з практичної сторони КСУ зможе дотриматися цієї норми, якщо всі судді перебуватимуть у відпустці?

Імплементация інших вищезгаданих ініціатив також вимагає створення відповідного механізму в Конституції України, через ухвалення закону про внесення змін до Конституції України, оскільки в

¹ Засідання Кабінету Міністрів України під головуванням Прем'єр-міністра України Дениса Шмигала, 18.03.2020 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/events/18-bereznia-zasidannya-uryadu>

² Проект Закону про підстави та порядок проведення пленарних засідань Верховної Ради України та засідань комітетів Верховної Ради України в режимі відеоконференції на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), реєстр. № 3250 від 20.03.2020 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68435

³ Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про Конституційний Суд України" щодо посилення незалежності та підвищення ефективності функціонування Конституційного Суду України, реєстр. № 3300 від 03.04.2020 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68526

протилегному випадку такі ініціативи будуть неконституційними. Важливо підмітити, що на поточній сесії Парламент може⁴ розглянути та ухвалити остаточне рішення щодо законопроектів «Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)» та «Про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)», які були вже попередньо схвалені на попередній черговій сесії 14.01.2020 р. Однак, якщо буде введений надзвичайний стан, то ВРУ не зможе протягом строку його дії, ухвалювати будь-які зміни до Конституції України.

Однак, навіть, якщо не буде введено надзвичайний стан, народним депутатам України важливо пам'ятати, що сьогодні суспільство очікує від Парламенту ухвалення дієвих рішень щодо боротьби із поширенням пандемії коронавірусу, а не проведення конституційної реформи в умовах, коли права і свободи людини і громадянина фактично обмежені урядовими актами. Наявна екстраординарна ситуація із широким застосуванням обмежуючих заходів ставить під сумнів можливість здійснення Парламентом функцій установчої влади, а отже, і ухвалення ним будь-яких легітимних змін до Конституції України. Конституція України є суспільним договором, а тому **ЦППР рекомендує ВРУ утримуватися від ініціювання, розгляду чи ухвалення будь-яких законів про внесення змін до Конституції України в умовах суттєвого обмеження конституційних прав (навіть при формальній відсутності надзвичайного стану).**

5. ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ: ДОСВІД ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇН

Азербайджан

- Конституція окремо розрізняє процедуру зміни Конституції та процедуру доповнення Конституції.
- Всенародний референдум є обов'язковою стадією для будь-яких конституційних змін.
- Висновок Конституційного Суду є необхідним, якщо зміни до Конституції пропонуються Парламентом чи Президентом.
- Доповнення Конституції відбувається шляхом дворазового (з інтервалом 6 місяців) ухвалення Парламентом (95 голосів зі 125) конституційного закону, який стає невід'ємною складовою частиною Конституції.
- Заборонено змінювати чи доповнювати Розділ I «Влада народу» Конституції.

Білорусь

- Питання про внесення змін і доповнень до Конституції ініціюється Президентом або не менше як 150 000 виборців.
- Закон про зміну і доповнення Конституції ухвалюється після двох голосувань (дві треті від повного складу кожної із палат) Парламенту з проміжком не менше трьох місяців між ними.
- Забороняється змінювати Конституцію в період надзвичайного стану, а також в останні шість місяців повноважень нижньої палати.
- Парламент має право ухвалювати нову Конституцію, а також акти про тлумачення поточної Конституції.
- Розділи I «Засади конституційного ладу», II «Особистість, суспільство, держава», IV «Парламент, Президент, Уряд, Суд», VIII «Дія Конституції РБ і порядок її зміни» Конституції можуть бути змінені винятково через проведення референдуму.

⁴ Незважаючи на суперечливу позицію КСУ, висловлену ним у Рішенні від 15.03.2016 р. [№ 1-рп/2016](#) у справі за щодо офіційного тлумачення положення ст. 155 Конституції України «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», ЦППР наголошує, що *легітимною практикою внесення змін до Конституції України, відповідно до ст.ст. 154 і 155 Конституції України, є попереднє схвалення законопроекту більшістю від конституційного складу ВРУ та його остаточне ухвалення не менш як двома третинами від конституційного складу ВРУ в розумні строки, тобто на двох послідовних чергових сесіях Парламенту поточного скликання*. І навпаки — ухвалення змін до Конституції України на двох непослідовних чергових сесіях або двох сесіях ВРУ різних скликань, між якими є суттєвий проміжок часу, підриває легітимність такої конституційної реформи та створює ситуацію юридичної невизначеності щодо конституційного ладу держави. Тому, якщо ВРУ не встигне остаточно ухвалити законопроекти № 1013 та № 1028 до першого вівторка вересня 2020 року, то вони вважатимуться такими, що не були ухваленими Парламентом, а отже повторно можуть бути поданими до ВРУ не раніше ніж через рік з дня прийняття останнього рішення щодо них.

Вірменія

- Конституція ухвалюється та змінюється винятково на референдумі за ініціативою Президента, Парламенту або Уряду.
- Парламент простою більшістю або двома третинами голосів (якщо Президент застосував право вето) схвалює законопроект, який виноситься на референдум.
- Закон про зміни до Конституції вважається ухваленим, якщо його підтримало більш як половина учасників голосування, але не менше ніж одна четверта громадян, включених до виборчих списків.
- Відповідно до ст. 114 Конституції заборонено змінювати статті 1 (про республіку), 2 (про народовладдя) та 114.

Естонія

- Право ініціювати зміни до Конституції належить 1/5 членів Парламенту або Президенту.
- Заборонено змінювати Конституцію в умовах воєнного або надзвичайного стану.
- Розділи 1 «Загальні засади» та 15 «Зміни до Конституції» можуть бути змінені лише на референдумі.
- Розгляд законопроекту обов'язково проходить три читання з часовими інтервалами 3 та 1 місяць між ними. Остаточний спосіб ухвалення закону визначається під час третього читання. Існують такі способи ухвалення цього закону: 1) референдум (3/5 голосів депутатів для винесення законопроекту на референдум); 2) двома різними скликаннями Парламенту поспіль (більшість у першому скликанні + 3/5 голосів у наступному) або тим самим складом Парламенту у вигляді невідкладного питання (два голосування: 4/5 + 2/3 голосів).

Грузія

- Ініціювати зміни до Конституції мають право більшість від повного складу Парламенту або щонайменше 200 000 виборців.
- Проект конституційного закону обов'язково виноситься на всенародне обговорення (щонайменше на 1 місяць).
- Конституційний закон ухвалюється щонайменше 2/3 від повного складу Парламенту шляхом його розгляду двома послідовними скликаннями Парламенту. Якщо такий закон підтримають щонайменше 3/4 від повного складу Парламенту, то він відразу передається Президенту на підпис.
- У випадку оголошення воєнного або надзвичайного стану розгляд конституційного закону призупиняється.

Казахстан

- Зміни та доповнення до Конституції вносяться шляхом проведення референдуму за ініціативою народу, Президента, Парламенту чи Уряду або через ухвалення закону Парламентом (4/5 голосів від кожної палати Парламенту). Якщо проводиться референдум, то закон вважається ухваленим, якщо за нього проголосувала більшість виборців, яка взяла участь у голосуванні з не менше ніж 2/3 областей, міст республіканського значення та столиці.
- Зміни до Конституції вносяться за наявності висновку Конституційної Ради.
- Незалежність, унітарність, територіальна цілісність, форма правління, а також засадничі принципи діяльності Республіки, закладені Засновником незалежного Казахстану, Першим Президентом Республіки, і його статус є незмінними.

Киргизія

- Зміни до Конституції вносяться за ініціативою Президента, 1/3 депутатів Парламенту, щонайменше 300 000 громадян.
- Парламент розглядає законопроект після одержання висновку Конституційного Суду. Текст законопроекту не може бути змінений під час його розгляду в Парламенті. Часовий строк для

одержання висновку та розгляду законопроекту — у межах 3-6 місяців з дня ініціювання законопроекту.

- Зміни до Конституції вважаються ухваленими, якщо за них проголосувало не менше 2/3 від загальної кількості депутатів Парламенту.

Латвія

- Процедура внесення змін до Конституції описана в Розділі 5 «Законодавство», а не в останніх розділах Конституції, як це буває зазвичай.
- Зміни до Конституції розглядаються Парламентом на засіданнях, у яких беруть участь не менше 2/3 членів Парламенту, та ухвалюються в трьох читаннях не менш, ніж 2/3 голосів. Якщо Парламент змінює статті 1, 2, 3, 4, 6, 77 Конституції, то вони затверджуються на референдумі.
- У Конституцію також можуть вноситися зміни за народною ініціативою (від 1/10 виборців). Якщо Парламент не погоджується з таким законопроектом, він виноситься на референдум.

Литва

- Законопроект про внесення поправок у Конституцію вноситься 1/4 від загального числа депутатів Парламенту або щонайменше 300 000 виборців.
- Законопроект голосується в Парламенті двічі з 3-місячною перервою, щоразу не менш ніж 2/3 від загального числа депутатів. Закон вступає в силу не раніше ніж через 1 місяць після його ухвалення.
- Забороняється внесення поправок у Конституцію під час надзвичайного або воєнного стану.
- Положення статті 1 Конституції «Литовська держава є незалежною демократичною республікою» може бути змінено виключно на референдумі, якщо за це проголосують не менше 3/4 виборців. Так само виключно на референдумі змінюється розділ 1 «Литовська держава» та розділ 14 «Зміна Конституції».

Молдова

- Ініціювати перегляд Конституції можуть щонайменше 200 000 виборців, не менше 1/3 депутатів Парламенту, Уряд. Проекти конституційних законів вносяться до Парламенту разом із висновком від Конституційного Суду, ухваленим не менш, ніж 4 суддями.
- Парламент ухвалює закон про внесення змін до Конституції 2/3 від загального складу Парламенту не раніше як через 6 місяців і не пізніше ніж через 12 місяців після ініціювання цього питання.
- Положення Конституції щодо суверенності, незалежності, унітарності та постійного нейтралітету держави можуть бути змінені лише на референдумі.
- Не допускаються зміни до Конституції, які усувають основні права і свободи громадян, а також гарантії цих прав.
- Конституція не може бути змінена під час надзвичайного, воєнного стану чи облоги.

Росія

- Існує чотири різних юридичних процедур внесення змін до Конституції, які залежать від конкретних норм Конституції РФ, які змінюються.
- Перегляд положень глав 1 («Основи конституційного ладу»), 2 («Права і свободи людини і громадянина»), та 9 («Конституційні поправки та перегляд Конституції») Розділу 1 Конституції РФ відбувається виключно за рішенням установчого органу — Конституційних Зборами РФ із можливим затвердженням цього рішення всенародним голосуванням (закону про Конституційні Збори РФ так і не ухвалений).
- Перегляд положень всіх інших глав Розділу 1 (крім ст. 65) та Розділу 2 Конституції РФ відбувається в порядку, визначеному звичайним федеральним законом, шляхом ухвалення федерального конституційного закону про поправку до Конституції (2/3 від складу нижньої

палати + 3/4 від складу верхньої палати), який набирає чинності після схвалення органами законодавчої влади не менше ніж 2/3 суб'єктів РФ.

- Перегляд положень ст. 65 у зв'язку зі зміною суб'єктного складу РФ відбувається шляхом ухвалення федерального конституційного закону про прийняття в РФ та утворення у її складі нового суб'єкта РФ або про зміну конституційно-правового статусу суб'єкта РФ.
- Перегляд положень ст. 65 у зв'язку із перейменуванням суб'єкта РФ відбувається шляхом внесення змін до Конституції Указом Президента РФ.

Узбекистан

- Зміни до Конституції вносяться законом, ухваленим не менше, ніж 2/3 від загального складу кожної палати Парламенту, або на референдумі.
- Парламент може ухвалити зміни до Конституції в межах 6 місяців після внесення відповідного законопроекту та після проведення громадських обговорень.
- Якщо Парламент відхилив пропозицію щодо зміни до Конституції, то повернутися до цього питання він може лише через 1 рік.

Таджикистан

- Зміни до Конституції вносяться виключно через проведення референдуму.
- Референдум призначає Президент або Парламент (не менше, ніж 2/3 від загального числа депутатів).
- Пропозиції щодо зміни до Конституції вносяться Президентом або не менше, ніж 1/3 від загального числа кожної палати Парламенту).
- Положення щодо республіканської форми правління, територіальної цілісності, демократичної, правової, світської, соціальної сутності держави не підлягають зміні.

Туркменістан

- Конституційний закон про зміни до Конституції ухвалюється 2/3 від загального числа депутатів Парламенту, або на всенародному референдумі, якщо за нього проголосувала більшість виборців, яка взяла участь у голосуванні.
- Положення Конституції щодо президентської форми державного правління не підлягає зміні.
- Зміни до Конституції не можуть вноситися, під час проведення дострокових виборів Президента.

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

- Відмовитися від практики підготовки конституційних змін у закритому режимі, залучати громадянське суспільство до процесу обговорення конституційної реформи шляхом проведення громадських обговорень/консультацій, напрацьовувати та презентувати зелену та білу книги реформи, робота над якими значно полегшить розробку якісного первинного тексту законопроекту про внесення змін до Конституції України, який подається до Парламенту.
- Неухильно та скрупульозно дотримуватися процедури внесення змін до Конституції України.
- Враховувати юридичні позиції Конституційного Суду України під час розгляду та ухвалення рішень щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України.
- Відмовитися від практики проведення точкових, безсистемних конституційних змін без реальної концепції (бачення) конституційної реформи та її результатів.
- Створити інклюзивну парламентську групу з напрацювання комплексної конституційної реформи з метою удосконалення механізму державної влади, посилення парламентаризму, як і було задекларовано Парламентом ще після подій Революції Гідності, зокрема, після повернення до Конституції України в редакції 2004 року в політико-правовий спосіб.

- Перенести центр напрацювання конституційних змін від Президента до Парламенту, оскільки саме ВРУ наділена повноваженнями вносити зміни до Конституції України (п. 1 ч. 1 ст. 85 Конституції України).

Матеріали підготовлено в межах проекту Центру політико-правових реформ «Посилення ролі експертної громадськості у процесі зміни Конституції в Парламенті», що є частиною Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво», яка виконується Фондом Східна Європа.