

П.А. РУДИК

СУБ'ЄКТИ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

СУБЪЕКТЫ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ К КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ

SUBJECTS OF CHANGES TO BE IMPLEMENTED INTO THE CONSTITUTION OF UKRAINE

Відповідно до Конституції та найновіших законів України в статті розкриваються положення про суб'єкти внесення змін до Основного Закону держави.

Ключові слова: Конституція України, закони України, суб'єкти внесення змін, Президент України, народні депутати України, український народ.

В соответствии с Конституцией Украины и новейшими законами Украины в статье раскрываются положения о субъектах внесения изменений к Основному Закону государства.

Ключевые слова: Конституция Украины, законы Украины, субъекты внесения изменений, Президент Украины, народные депутаты Украины, украинский народ.

The article highlights the notions of the subjects to be implemented as the changes to the Constitution of State, in accordance with actual Constitution and other up-to-date laws of Ukraine.

Keywords: Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, subjects to be implemented, President of Ukraine, Deputies of Ukraine, Ukrainian people.

Теоретичні положення про внесення змін до Конституції України закріплюються в Основному Законі держави та інших законах України. У Конституції України їм присвячений окремий розділ. Складовою частиною процесу внесення змін до Основного Закону держави є визначення його суб'єктів.

Цій проблемі приділили певну увагу науковці Національної академії правових наук України, Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Інституту законодавства Верховної Ради України, судді Конституційного

Суду України, вчені Національного університету “Юридична академія ім. Ярослава Мудрого”, Київського національного університету ім. Тараса Шевченка та ін¹. Проте зазначена проблема ще не стала предметом спеціального дослідження. Тому метою даної статті є спроба комплексно її дослідити.

Про суб’єктів внесення змін до Основного Закону держави йдеться в його розділі XIII “Внесення змін до Конституції України” та інших законах України. Зокрема, суб’єкти внесення змін до Основного Закону України визначає його 154 стаття. Право на подання законопроектів про внесення змін до Конституції України надається лише Президенту України та не менш як третині народних депутатів України від конституційного складу парламенту України (не менш 150 народних депутатів). Зауважимо, що для подання до Верховної Ради України законопроекту з будь-якого іншого питання, крім внесення змін до Конституції України, коло суб’єктів законодавчої ініціативи є ширшим: відповідно до ч.1 ст. 93 Конституції України воно включає Президента України, народних депутатів України, Кабінет Міністрів України і Національний банк України. Обмеження кола суб’єктів законодавчої ініціативи з питань внесення змін до Основного Закону держави лише Президентом України і не менш ніж третиною народних депутатів спрямоване на забезпечення конституційної гарантії стабільності Конституції України, обґрунтованості внесення змін до неї.

Із змісту статей 154 і 155 Основного Закону держави випливає, що такими суб’єктами внесення змін виступатимуть Президент України і не менше однієї третини народних депутатів України від конституційного складу парламенту у разі, коли внесення змін буде стосуватися всіх інших розділів Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції».

Хоча треба було б, як на мене, чіткіше узгодити положення статей 154 і 155 Конституції України: законопроект про внесення змін до Основного Закону держави подається до парламенту не менш як однією третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (не менше 150 народних депутатів), і той же законопроект попередньо має схвалюватися

більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (не менше 226 народними депутатами). Були випадки, коли законопроект до Верховної Ради України був поданий, а на попередньому голосуванні у парламенті він не набрав необхідної більшості голосів народних депутатів України, а навіть менше ніж було підписів під законопроектом.

Конституцією України передбачаються певні особливості щодо суб'єктів права внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону держави. Тут суб'єктами права подання законопроектів про внесення змін до Конституції України виступають Президент України та не менше як дві третини народних депутатів України від конституційного складу парламенту, тобто не менше 300 народних депутатів (ч.1 ст.156)².

У своїй практичній діяльності Президент України і народні депутати України змін до розділів I, III і XIII Основного Закону держави не вносили. Щодо інших розділів Конституції України, то і Президент України, і народні депутати України виступали суб'єктами внесення змін до Основного Закону держави. Президенти України п'ять разів подавали до парламенту законопроекти про внесення змін до Конституції України: тричі – Президент України Л. Д. Кучма (2000, 2003 рр.), один раз – Президент України В. А. Ющенко (2009 р.), один раз – Президент України В.Ф.Янукович (2013р.). Народні депутати України виступали суб'єктами законодавчої ініціативи внесення змін до Основного Закону держави понад 20 разів, зокрема, тих законопроектів, на які Конституційний Суд України давав свої висновки.

Варто зазначити й те, що згідно Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року Президент України і народні депутати України є суб'єктами права про подання до Верховної Ради України не лише законопроектів про внесення змін до Конституції України, а й пропозицій і поправок до цих законопроектів у кількості, яка передбачена статтею 154 (не менше 150 народних депутатів), частиною першою статті 156 (не менше 300

народних депутатів) Основного Закону держави для подання до Верховної Ради України відповідних законопроектів (п.2 ч.1 ст. 142 Закону)³.

У розділі XIII « Внесення змін до Конституції України » крім Президента України і народних депутатів не вказуються інші суб'єкти внесення змін до Основного Закону держави. Проте, якщо закон про внесення змін до розділів I, III, XIII буде прийнятий Верховною Радою України, то він має затверджуватися всеукраїнським референдумом, тобто громадянами України, які у своїй сукупності становлять народ. А народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні (ч.2 ст.5 Конституції). Влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, яка походить від народу. Звідси випливає, що народ України може стати суб'єктом процесу з внесенням змін до Конституції України, зміни конституційного ладу держави під час проведення всеукраїнського конституційного референдуму.

Розглянувши подання 60 народних депутатів України (2005р.) і Президента України (2008р.) про офіційне тлумачення низки статей Конституції України у справах здійснення влади народом та прийняття Конституції законів України на референдумі, Конституційний Суд України з цих питань дав офіційне тлумачення. У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) він розтлумачив: положення « носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» (ч.2 ст.5 Конституції) треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Вона здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України.

Водночас у цьому Рішенні Конституційний Суд України підкреслив: положення ч.3 ст. 5 Конституції України «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» треба розуміти так,

що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII. Належне виключно народові право визначати і змінювати конституційний лад в Україні не може бути привласнене у будь-який спосіб державою, її органами або посадовими особами⁴.

У Рішенні Конституційного Суду України за поданням Президента України від 16 квітня 2008 року №6-рп/2008 у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі увага зосереджувалася на з'ясуванні того, чи можливе прийняття народом на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою нової (нової редакції) Конституції України, тобто давалося офіційне тлумачення положень «всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою» (ч.2 ст. 72 Конституції) в контексті положень «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» і «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові» (ч.2, 3 ст. 5 Конституції).

Спираючись на положення Конституції України, на своє Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-ЗП, в якому роз'яснено, що Конституція України як Основний Закон держави за своєю природою є актом установчої влади, яка належить народу, і що установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною (абзац 2,3 п. 2 мотивувальної частини), на Рішення від 5 жовтня 2005 року №6-рп/2005, де зазначається, що народ може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі (абзац 4 підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини), Конституційний Суд України на основі дослідження поставленої проблеми зробив такий висновок. В аспекті порушеного у конституційному поданні питання положення частини другої статті 72 у системному зв'язку зі статтею 5 Конституції України слід розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право

визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією законами України (п.1 резолютивної частини)⁵.

Отже, народ виступає безпосереднім учасником (суб'єктом) прийняття нової (нової редакції) Конституції України, внесення до неї змін, якщо вони затверджуються на всеукраїнському конституційному референдумі, який призначається Президентом України у випадку внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України. Водночас зауважимо, що відповідно до Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року №5475-VI всеукраїнський конституційний референдум щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України призначається Президентом України за ініціативи Верховної Ради України (п.3 ст.14)⁶.

У такому випадку суб'єктом ініціювання всеукраїнського конституційного референдуму виступає Верховна Рада України, суб'єктом призначення (проголошення) всеукраїнського конституційного референдуму – Президент України, а безпосереднім суб'єктом всеукраїнського референдуму – народ, який своїм волевиявленням затверджує закон про внесення змін до Конституції України, прийнятий Верховною Радою України. Таким чином, нині за існуючого законодавства внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України можливе лише через їх схвалення Верховною Радою України і затвердження всеукраїнським конституційним референдумом, тобто українським народом.

Відповідно до Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року передбачено проведення всеукраїнського конституційного референдуму за народною ініціативою. У цьому випадку суб'єктом ініціювання такого референдуму виступатиме український народ, суб'єктом призначення (проголошення) такого референдуму – Президент України, а суб'єктом прийняття рішення – український народ. Проте в Законі України, як на мене, нечітко визначено механізм підготовки актів на всеукраїнський конституційний референдум за народною ініціативою.

Положення про суб'єкти законодавчої ініціативи щодо внесення змін до основних законів зарубіжних держав закріплюються також у низці конституцій цих країн. Зокрема, Конституція Російської Федерації фіксує положення, що пропозиції про поправки і перегляд положень Конституції можуть вносити Президент Російської Федерації, Рада Федерації, Державна Дума, Уряд Російської Федерації, законодавчі (представницькі) органи суб'єктів Російської Федерації, а також група чисельністю не менш ніж одна п'ята членів Ради Федерації або депутатів Державної Думи (ст. 134). Згідно Конституції Французької Республіки ініціатива стосовно ревізії Конституції належить Президенту Республіки, який діє на пропозицію Прем'єр-міністра, і членам Парламенту (ст.79)⁷.

Розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції України здійснюється відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року за спеціальною процедурою. Такий законопроект подається у письмовій формі за підписами суб'єктів права подання (ініціаторів подання). До законопроекту додається пояснювальна записка, яка має містити обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та його місця в системі законодавства; обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; інші відомості необхідні для розгляду законопроекту.

Крім цих загальних вимог, що ставляться до законопроектів звичайних законів, розгляду законопроектів про внесення змін до Основного Закону держави повністю присвячена також глава 26 Регламенту Верховної Ради України. У ній визначається порядок подання до парламенту законопроектів про внесення змін до Конституції України, пропозицій та поправок до них відповідно до статей 154, 156, 157, 158 Конституції України, а також положень ч.1,4 ст. 90, статей 91, 92, 94 Регламенту Верховної Ради України та з урахуванням вимог цієї 26 глави.

Поряд з цим Регламент Верховної Ради України ставить до законопроектів і такі вимоги: щоб пропоновані зміни не скасовували чи обмежували права та свободи людини і громадянина, щоб вони не були спрямовані на ліквідацію

незалежності та порушення територіальної цілісності України; щоб прийняття законопроекту не порушувало системну єдність норм Конституції України; щоб прийняття запропонованих у законопроекті змін не призвело до порушення міжнародних зобов'язань та ін.

Регламент Верховної Ради України передбачає також вимоги щодо процедури відкликання законопроектів про внесення змін до Конституції України, їх попереднього схвалення парламентом, звернення Верховної Ради України до Конституційного Суду України про надання ним висновку щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Основного Закону держави вимогам статей 157 і 158 Конституції України, розгляду Верховною Радою України пропозицій і поправок до законопроектів про внесення змін до Конституції України (ст.ст. 144-151 Закону) тощо⁸.

Разом з тим згадаємо, що в юридичній літературі другої половини 2010-х років зазначалася неврегульованість відкликання підпису народного депутата під поданням законопроекту про внесення змін до Конституції України⁹. Положення про можливість відкликання чи не відкликання підпису народного депутата під законопроектом у розділі XIII «Внесення змін до Конституції України» відсутнє. Проте нині з прийняттям Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI це питання уже врегульовано. У Законі зазначається, що суб'єкт права подання (ініціатор подання) до парламенту законопроектів про внесення змін до Конституції України, пропозицій та поправок до них подає їх до Верховної Ради України із письмовим поданням за своїм підписом (підписами), при цьому підпис народного депутата не відкликається (п.2 ст.143).

Щодо суб'єктів відкликання законопроектів про внесення змін до Конституції України і пропозицій та поправок до них, то слід розрізняти суб'єктів права відкликання законопроектів з Верховної Ради України від суб'єктів права відкликання законопроектів з Конституційного Суду України. У випадку відкликання законопроекту про внесення змін до Основного Закону держави з

Верховної Ради України суб'єктами будуть Президент України та народні депутати Верховної Ради України (п.3,4 ст. 144 Закону про Регламент).

У випадках, коли відкликається законопроект про внесення змін до Конституції України з Конституційного Суду України, суб'єктом права відкликання такого законопроекту є Верховна Рада України. Проте таке відкликання можливе лише за письмовим зверненням ініціатора подання до Верховної Ради законопроекту про внесення змін до Конституції України (Президента України чи народних депутатів) або за письмовою вмотивованою пропозицією народного депутата. Після цього Верховна Рада може відкликати із Конституційного Суду України своє звернення(ч.5 ст.143 Закону)¹⁰.Конституційний Суд України за письмовою заявою Верховної Ради України про відкликання законопроекту про внесення змін до Конституції України у будь-який час до його розгляду на першому пленарному засіданні повертає законопроект до парламенту України (ч.1 ст.44 Закону про Конституційний Суд України)¹¹.

Своєю особливістю відзначається процедура відкликання законопроекту про внесення змін до Основного Закону держави, підготовленого Президентом України. Президентський законопроект подається до Верховної Ради України, оскільки лише до її повноважень належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Основного Закону держави (п.1ч.1ст.85 Конституції)¹².Вона має попередньо схвалили законопроект і направити до Конституційного Суду України на предмет надання ним висновку щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Основного Закону держави. Постає запитання, чи може Президент України відкликати свій законопроект із Конституційного Суду України.

Конституція Україниі Закон України «Про Конституційний Суд України» на дане запитання відповіді не дають. У Законі України зафіксовано положення, що конституційне подання або конституційне звернення може бути відкликане за письмовою заявою суб'єкта, який його направив до Конституційного Суду України (ч.1 ст.44)¹³. А таким суб'єктом конституційного звернення є Верховна

Рада України. Отже, Президент України має звернутися до Верховної Ради України як ініціатор подання до неї законопроекту про його відкликання. Тоді Верховна Рада України звертається до Конституційного Суду України про відкликання законопроекту, поданого Президентом України. Конституційний Суд України повертає президентський законопроект до Верховної Ради України, а вона повертає законопроект Президенту України. Все це оформляється письмово за підписами відповідальних осіб відповідних органів державної влади. Така схема процедури відкликання президентського законопроекту про внесення змін до Основного Закону держави із Конституційного Суду України впливає із приписів Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (ст.144)¹⁴. Нині він є чинним законом і основою даної процедури, чого не можна сказати про регламенти Верховної Ради України, які раніше були затверджені її постановами і не були законами.

Таким чином, аналіз положень Конституції та Законів України переконує, що головними суб'єктами внесення змін до Конституції України є Президент України і народні депутати України, а зі затвердженням закону таких змін на всеукраїнському референдумі – український народ. Президент України і народні депутати України як слуги народу відповідно до конституційних приписів у взаємодії з відповідними органами державної влади передусім Верховною Радою України і Конституційним Судом України мають спрямовувати свої зусилля на вдосконалення змісту Основного Закону держави.

1. Конституція України. Науково-практичний коментар/редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.: Нац. акад. прав. наук України. – 2-е вид., перероб. і допов. – Х.: Право, 2011. – С. 1073-1075; Коментар до Конституції України /редкол.: В.Ф. Опришко (голова) та ін. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 338-339; Совгиря О.В. Конституційно-процесуальне право України: навчал. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 136-137 та ін.

2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР).–1996.– 30.– ст. 141.
3. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року №1861- VI //ВВР.–2010.–14-15,16-17.– ст. 133.
4. Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2005: Кн.6/ Відп. ред. П.Б.Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С.145-151.
5. Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2008: Кн.8/ Відп. ред. А.А.Стрижак. – К.: Ін Юре, 2008. – С.138-139.
6. Електронний ресурс – zakon4.rada.gov.ua
7. Конституции государств Европы: В 3-х т./ Под ред. Л.А.Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т.3. – С.48, 429.
8. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року №1861-VI//ВВР. – 2010. – №14-15; №16-17. – ст.133.
9. Євграфов П.Б. Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти: Науково-практичний посібник. – К.: Правова єдність, 2007. – С.60-62.
10. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року №1861-VI//ВВР. – 2010. – №14-15; №16-17. – ст.133.
11. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року №422/96-ВР//ВВР. – 1996. – №49. – ст.272.
12. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // ВВР. – 1996. – №30. – ст.141.
13. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року №422/96-ВР//ВВР. – 1996. – №49. – ст.272.
14. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року №1861-VI//ВВР. – 2010. – №14-15; №16-17. – ст.133.

Рудик Петро Андрійович—доктор істор. наук, професор Національного університету харчових технологій: м.Київ, вул. Агрегатна 2, кв.91,тел. моб.0938193922

Держава і право:Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки.— Випуск № 62.—К.: Ін-т держави і права ім.В.М.Корецького НАН України, 2013.— С.90-97.