

Гарантії стабільності конституції

// Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2006. - № 3-4 (19-20). – С. 69-75.

*Тарас Цимбалістий,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного і фінансового права ХУУП*

Серед численних проблем сучасного державотворення в Україні чи не найголовнішою є забезпечення реального верховенства Конституції. Особлива роль при цьому відводиться системі правової охорони основного закону держави. Незважаючи на різноманітність думок з приводу того, з яких елементів складається механізм правової охорони конституції, загальновизнаним елементом такого механізму, а також юридичною властивістю конституції є гарантії її стабільності, що полягають в особливому порядку прийняття конституції і внесення до неї змін.

Прийняття конституції здійснюється в різний спосіб, проте, як правило, він суттєво відрізняється від процедури ухвалення звичайних законів. Однією з форм прийняття конституції є її октроювання (дарування) главою держави у країнах з монархічною формою правління. В деяких країнах конституції носять договірний характер, тобто їх ухвалення відбувається завдяки укладенню відповідного договору (наприклад, між суб'єктами федерації). У такий спосіб, як відомо, була прийнята перша Конституція СРСР 1924 року. Деколи конституції приймаються спеціально скликаними для цієї мети установчими зборами. При цьому роль таких зборів може бути різною: вони або остаточно затверджують текст конституції, або приймають його з наступним винесенням на референдум. Частіше у світовій практиці конституції приймаються парламентами або на референдумі.

Чинна Конституція України прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу. Тобто при прийнятті 28 червня 1996 року Конституції України суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України.

Конституція України, встановлюючи в розділі XIII лише порядок внесення змін до неї, фактично не передбачає можливості прийняття нової Конституції. Проте виходячи з нормативно-правового змісту положень частин другої і третьої статті 5 Основного Закону України, за якими народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні та народів належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, впливає, що народ має право приймати нову Конституцію України на всеукраїнському референдумі. До такого висновку прийшов Конституційний Суд України у своєму рішенні від 5 жовтня 2005 року¹.

Спосіб прийняття конституції суттєвим чином впливає на визначення порядку внесення до неї змін. Без сумніву, чим складніша процедура прийняття конституційних законів, тим важче змінювати конституцію. Традиційно в конституційній доктрині конституції за способом зміни поділяються на жорсткі і гнучкі. Жорсткими називають конституції, які змінюються в особливому порядку, ускладненому, порівняно зі звичайною законодавчою процедурою, гнучкими – конституції, змінювані в тому ж порядку, що й звичайні закони. Але не можна не погодитись з думкою про те, що цей поділ такий же некоректний, як і поділ конституцій на писані і неписані без вказівки, про яку конституцію йде мова. Формальні конституції завжди є жорсткими (за рідкими винятками, які лише підтверджують це правило), матеріальні – завжди гнучкими. Практичне значення має лише класифікація формальних конституцій залежно від ступеня складності процедури їх зміни на дуже жорсткі (наприклад, Конституція США 1787 р.) і менш жорсткі (наприклад, Конституція Іспанії 1978 р., Казахстану 1995 р.).²

Жорсткість конституції проявляється у двох аспектах: матеріальному і процедурному. В першому випадку йдеться про обмеження установчої влади,

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року N 6-рп/2005 // www.rada.gov.ua.

² Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 144.

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

Схожі обмеження встановлені Конституцією України, частина перша статті 157 якої передбачає, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.³

Обмеження установчої влади, яке стосується заборони змінювати основний зміст конституції цілком виправдано, бо така зміна, по-суті, означає заміну діючої конституції новою, але в порядку звичайної процедури прийняття законів про поправки. Саме цим пояснюється характерна для багатьох сучасних конституцій, в тому числі і для української, тенденція до обмеження установчої влади за змістом.

Інший вид обмежень цієї влади – за часом і обставинами. Встановлюється, наприклад, що на протязі певного терміну після прийняття конституції вона не підлягає зміні. Таке рішення покликане гарантувати стабільність конституцій в період, коли йде процес формування передбачених нею інститутів і налагодження її нормального функціонування. Разом з тим воно дає можливість ви-

³ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1996.

явити на протязі цього строку дії конституції її недоліки і недосконалості, які можуть бути усунуті наступними змінами.

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

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

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

Першою стадією є внесення конституційного законопроекту. Право ініціативи конституційного перегляду надається певним суб'єктам, коло яких може співпадати або не співпадати з колом суб'єктів, наділених правом звичайної законодавчої ініціативи. В останньому випадку це коло, як правило, вужче від кола суб'єктів, наділених правом внесення звичайних законопроектів. Наприклад, в Україні право законодавчої ініціативи належить Президентові України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України і Національному банку України (стаття 93 Конституції України), а право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до Конституції – Президентові і не менше як третині депутатів

від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 154 Конституції України). Що ж стосується законопроекту про зміну розділів I, III і XIII Конституції, то для внесення його на розгляд парламенту він повинен бути підтриманий не менш як двома третинами депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Цим повноваженням наділений також Президент України (стаття 156 Конституції України.)

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

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

Правом ініціативи конституційного перегляду, як правило, наділені глави держав і депутати представницького органу. Однак в останньому випадку це право надається не окремим депутатам, а їх групі, чисельність якої різна (від 1/5 депутатів палати в Росії до 3/4 на Філіппінах). Це положення покликане ускладнити внесення випадкових, “несерйозних” законопроектів, що більш можливо, якщо правом їх внесення наділений кожен депутат. За українським законодавством законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не

менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 154 Конституції України).

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

Ускладнений порядок передбачений для внесення змін до розділів I "Загальні засади", II "Вибори. Референдум" і XIII "Внесення змін до Конституції України". Законопроект про внесення змін до цих розділів подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами відконституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (стаття 156 Конституції України).

Що стосується промудрації конституційних законів, то загальнопоширеною є практика, коли конституційний закон, прийнятий на референдумі чи схвалений суб'єктами федерації не підлягає затвердженню главою держави. Крім того, конституційний закон, прийнятий парламентом, в більшості країн промудрається главою держави, який не наділений в цьому випадку правом вето. Конституція України не передбачає аналогічного положення, але з систем-

ного аналізу її тексту впливає, що на закони про конституційні поправки не поширюється право Президента на відкладальне вето, яким він наділений стосовно звичайних законів.

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

Сладнішою видається ситуація із підписанням і офіційним оприлюдненням законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції, який був згідно з статтею 156 Конституції прийнятий не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і затверджений всеукраїнським референдумом. Звичайно, варто погодитись з думкою В. М. Шаповала про нелогічність визнання можливості накладання Президентом України вето на закон про внесення змін до Конституції (особливо до розділів I, III і XIII), адже Верховна Рада України, остаточно прийнявши цей закон так званою кваліфікованою (у дві третини) більшістю, вже “випередила” вето, заздалегідь подолавши його⁴. Разом з цим очевидно є необхідність офіційного тлумачення відповідних положень Конституції органом конституційної юрисдикції. Це стосується і вирішення питань про можливість визнання Конституційним Судом

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

України закону про внесення змін до Конституції таким, що їй не відповідає, а також тлумачення порядку оприлюднення і набуття чинності законом про внесення змін до Основного закону.

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

Конституційний Суд України також перевіряє чи не порушені часові рамки надання і розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України, тобто чи не порушено вимоги ст.158 Конституції України щодо: 1) заборони подання до Верховної Ради законопроекту про внесення змін до Конституції України, який розглядався нею і не був прийнятий, раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту; 2) заборони для Верховної Ради України повторної протягом терміну своїх повноважень зміни одних і тих же положень Конституції України.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 9 червня 1998 року⁵, висновок Конституційного Суду України має бути надано до початку розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України на пленарному засіданні Верховної Ради України. Наявність висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, є умовою для його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради

⁵ Офіційний Вісник України. – 1998. - №23.

України. Крім цього, такий висновок Конституційного Суду України є обов'язковим для Верховної Ради України.

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

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

Певною проблемою правового регулювання процесу внесення змін до Конституції України є необхідність вирішення питання про можливість перевірки Конституційним Судом конституційності закону про внесення змін до Конституції України. Йдеться про те, чи поширюється юрисдикція Конституційного Суду на закон про внесення змін до основного закону, який остаточно прийнятий Верховною Радою України або затверджений всеукраїнським референдумом. Видається, що у першому випадку юрисдикція Конституційного Суду України поширюється на згаданий закон в силу передбаченого частиною першою статті 150 Конституції України загального положення про повноваження Конституційного Суду щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України. При цьому предметом такої перевірки може бути лише додержання конституційної процедури розгляду і ухвалення Верховною Радою відповідного законопроекту після надання висновку Конституційного Суду щодо його відпо-

відності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, а також додержання конституційної процедури набрання чинності законом про внесення змін до Конституції України.

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

Іншим повинно бути вирішення питання про можливість поширення юрисдикції Конституційного Суду на Закон про внесення змін до Конституції України (розділів I, III і XIII), який затверджений всеукраїнським референдумом. Очевидно, що прийнятий у такий спосіб закон не може бути визнаний Конституційним Судом неконституційним. Проте слід зауважити, що, крім надання висновку щодо відповідного законопроекту до його розгляду Верховною Радою України, юрисдикція Конституційного Суду поширюється на вже прийнятий не менш як двома третинами від її конституційного складу закон. Проте, як видається, така юрисдикція діє на період до дня проведення всеукраїнського референдуму щодо затвердження прийнятого Верховною Радою України Закону про внесення змін до Конституції України (розділів I, III і XIII).

В цілому, аналіз способів і процедури зміни конституції дозволяє зробити висновок про те, що для більшості сучасних держав характерною є тенденція до посилення юридичних гарантій стабільності основного закону. Про це, зокрема, свідчить ріст числа конституцій, які передбачають недоторканість основоположних положень чи ускладнену процедуру їх зміни. Разом з цим навряд чи можна пояснити незмінність чи динамізм тої чи іншої конституції тільки передбаченим порядком її зміни. Дуже важливе значення мають фактори історичного, політичного характеру. Світовий досвід конституційного розвитку дає немало прикладів, коли достатньо жорсткі конституції змінювались майже перманентно. Так, Конституція Мексики 1917 року, незважаючи на те, що встановлювала досить складну процедуру зміни, з 1921 по 1984 рік була змінена 369 разів. Ці зміни торкнулися 55 % її статей, причому багато з них змінювались неодноразово ⁶. Однією з причин такої легкості перекроювання конституції є особливості політичної системи, яка полягає в тому, що на протязі всього періоду домінуюче становище займала одна політична партія, яка мала необхідну більшість як в федеральному, так і в штатних парламентах.

І навпаки, в умовах багатопартійної системи, при якій можливі різні комбінації розстановки політичних сил в парламенті і поза ним, навіть конституції, які передбачають порівняно просту процедуру зміни, можуть на практиці виявитися дуже жорсткими ⁷.

Звичайно, особливий порядок прийняття і внесення змін до конституції не може забезпечити абсолютну її охорону. На думку видатного німецького конституціоналіста К. Хессе, міцність (тривкість) Конституції є, в першу чергу, питанням її нормативної сили. Чим більше конституційний порядок відповідає умовам історичної ситуації, чим більша готовність визнавати зміст Конституції як обов'язковий і чим більша рішучість цей зміст актуалізовувати, тим швидше і легше можна уникнути чи відвернути її порушення. Де принципова згода, на якій заснована нормативна сила Конституції, відсутня чи втрачається, Консти-

⁶ Мексиканские Соединённые Штаты. Конституция и законодательные акты. – М., 1986. – С. 19.

⁷ Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 157.

туція втрачає основу своєї життєвої сили чи дієвість, і самі лише інституційні гарантії не здатні більше допомогти ⁸.

Таким чином, стабільність конституції не слід абсолютизувати, зводячи її виключно до поняття незмінюваності основного закону. Як влучно зауважує В. М. Шаповал, конституція не може бути “священною коровою”, адже вона покликана забезпечувати суспільний поступ і зумовлений ним державно-правовий розвиток ⁹. Тому конституція не повинна ставати гальмом такого поступу і розвитку. Принципи стабільності і динамізму основного закону повинні не протиставлятися один одному, а розумно поєднуватися і доповнюватися. Саме своєчасність коригування відповідних норм конституції, обумовленість цього процесу досягненням відповідного рівня суспільно-політичного консенсусу свідчить про актуальність і реальність основного закону, забезпечуючи тим самим його стабільність.

⁸ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М., 1981. – С. 324.

⁹ Шаповал М. Основний Закон України і референдум: до питання про стабільність Конституції // Право України. – 2000. - № 2. – С. 5.