

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ**

Кафедра фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни

«Сучасні проблеми конституційного права України»

**обов'язкових компонент
освітньо-професійної програми другого (магістерського)
рівня вищої освіти**

08 Право 081 Право

за темою —

Сучасні проблеми теорії конституції

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 25.09.2023 р. № 8

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023 р. № 5

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 22.09.2023 р. № 8

Розглянуто на засіданні кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 (протокол від 18.08.2023 № 8).

Розробник: професор кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, кандидат юридичних наук, доцент Коломієць Ю. М.

Рецензенти:

1. Декан юридичного факультету Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, д.ю.н., професор Серьогін В. О.
2. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, д.ю.н., професор Салманова О. Ю.

План лекції

1. Поняття, сутність і зміст конституції.
2. Види конституцій.
3. Функції та значення конституції.
4. Процедура внесення змін до Конституції України.
5. Сучасний конституційний процес в Україні.

Рекомендована література

Основна:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змін.). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11 липня 1997 року № 3-зп/1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97#Text>
3. Актуальні проблеми конституційного права України: Підручник / За заг. ред. проф. Олійника А. Ю. К.: ЦУЛ, 2020. 554 с.
4. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 554 с.
5. Конституційне право України: підручник / Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин, Ф. В. Веніславський та ін.; за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків: Право, 2020. 592 с.
6. Конституційне право України: підручник. Ужгород: ВД «Гельветика», 2018. 461 с.
7. Конституційне право: навч. посіб. Харків: ХНУВС, 2017. 358 с.
8. Конституційне право: підручник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука. Харків, 2019. 484 с.
9. Конституційні засади сучасного державотворення: навч. посіб. у питаннях і відповідях. Харків: Право, 2017. 303 с.
10. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права: рекомендовано МОН України / за заг. ред. Л. Р. Наливайко. Київ: Хай-Тек Прес, 2016. 628 с.

Додаткова:

1. Магновський І. Й. Конституційна реформа в Україні: виклики сучасності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 1. С. 7–10.
2. Пухтинський М. О. Стан та перспективи трансформації конституційно-правового регулювання врядування в Україні. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса. Серія: Політичні науки*. 2019. № 4. С. 10–19.

3. Стець О. М., Павліченко Є. В. Сучасні проблеми українського конституціоналізму та напрям їх уникнення. *Нове українське право*. 2021. Вип. 3. С. 164–169.

4. Федоренко В. Л. Конституція та конституціоналізм: сутність і взаємообумовленість. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. Т. 2. № 86. С. 78–88.

5. Федоренко В. Л. Конституція та конституціоналізм: сутність, сенс і взаємозумовленість. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2 (86). С. 78–94.

6. Шемшученко Ю. С., Скрипнюк О. В. Декларація про державний суверенітет України: історичне значення і завдання для сучасності (до 30-річчя прийняття Декларації). *Правова держава*. 2020. Вип. 31. С. 3–14.

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

1. Мищак І. Конституція України: проблемні аспекти й перспективи удосконалення (до 25-річчя ухвалення Основного Закону). *Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти*. 2021. № 5–6 (85–86). С. 5–9. URL: http://nbuviar.gov.ua/images/konstutyciynuy_proces/2021/5-6.pdf.

2. Наукова бібліотека Харківського національного університету внутрішніх справ. URL: <https://lib.univd.edu.ua/>

3. Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/>

4. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/>

Текст лекції

1. Поняття, сутність і зміст конституції. Як було зазначено, основним джерелом права в країні є конституція.

У сучасній науці конституційного права термін «конституція» застосовують у двох значеннях:

1. *Конституція юридична* – система правових норм, що регулюють найбільш важливі політико-правові відносини, зокрема ті, що визначають форму держави та основи правового статусу особи.

Вони володіють, як правило, найвищою серед норм внутрішнього права юридичною силою і змінюються в ускладненому порядку. Юридична конституція це той документ, який закріплює те, що повинно бути.

2. *Конституція фактична* – це реальний, наявний устрій суспільства і держави та становища в них людини. З погляду конституційного ідеалу і тих причин, що породили перші у світі конституції, юридичною конституцією варто вважати систему правових норм, що захищають людину від сваволі держави; іншими словами, закріплену в правових нормах систему найважливіших обмежень державної влади, а фактичною – реально чинний механізм таких обмежень, тобто систему обмеженого на користь свободи особи державного правління. У будь-якому випадку юридична конституція –

це система правових норм, а фактична – це система відносин (які характеризуються визначеними параметрами). Юридична конституція може більш-менш точно відбивати фактичну, відповідати їй, а може їй суперечити. У першому випадку юридична конституція є реальною, а в другому – фіктивною. Слід мати на увазі, що елемент фіктивності більшою або меншою мірою є присутнім у будь-якій юридичній конституції, тому що вона являє собою ідеальну модель того або іншого суспільства і держави.

Важливим є питання про соціально-політичну сутність конституції. **Сутність конституції як політико-правового документа** – відображення балансу основних соціальних інтересів, представлених у суспільстві.

Зміст конституції. Зміст конституції визначається предметом правового регулювання цього документа. Такий предмет включає безліч об'єктів, тобто блоків суспільних відносин, що регламентуються конституціями. Перші конституції регулювали лише такі об'єкти, як устрій центральної влади держави, її територіальну організацію, права і свободи людини та громадянина. Причому останній блок регулювання інколи залишався за межами змісту конституції. Непорушність прав людини як би припускалася, презюмувалась. Наприклад, Конституція США 1787 року у своєму первісному тексті прав людини майже не містила. Але противники прийняття цієї Конституції й утворення настільки великої держави, що, на їхню думку, вже в силу своїх масштабів являла загрозу свободі особи, наполягли, щоб знову новоутворена держава взяла на себе зобов'язання по забезпеченню свободи людини і її найважливіших прав. У результаті в 1791 році в силу вступив так званий Білл про права – перші десять поправок до Конституції США, що регламентують права людини і їх найважливіші гарантії. Головна увага в Біллі про права, як і в інших конституційних документах «першої хвилі», приділялася особистим і політичним правам. З соціально-економічних прав визнавалися лише право власності, а також деякі гарантії, пов'язані з оподаткуванням, сумою застав і штрафів.

Згодом коло об'єктів конституційного регулювання стала поступово розширюватися. Його розширення відбувалося і відбувається в основному в зв'язку з дією таких тенденцій конституційного розвитку, як соціалізація й інтернаціоналізація. Розвиток науково-технічної революції також обумовив розширення кола об'єктів конституційного регулювання. Інформатизація суспільства вимагала занесення в «реєстр» конституційних прав і свобод блоку інформаційних прав. З'явилися і нові гарантії, що захищають свободу людини і саме її фізичне існування від негативного впливу науково-технічного прогресу. Повоєнні конституції закріплюють право на таємницю не тільки листування, але й телеграфних, телефонних повідомлень; забороняють проведення наукових, у тому числі медичних, дослідів без добровільно висловленої згоди особи. Конституція Швейцарії, що набула чинності в 2000 році, ймовірно, поклала початок новому поколінню гарантій прав і свобод, забороняючи будь-яку форму клонування; втручання в генотипи людських гамет і ембріонів; перенесення в людський зародок зародків і генотипів, що не належать людині; торгівлю людськими

зародками; дарування ембріонів і усі форми материнства за наймом (ч. 2 ст. 119).

Форма конституції. Форма конституції – це спосіб організації і вираження конституційних норм. У залежності від специфіки форми розрізняють писані і неписані конституції.

Писані конституції являють собою єдиний правовий акт, який має чітку структуру: преамбула загальна частина заключні та перехідні положення. В свою чергу, вони підрозділяються на кодифіковані і не кодифіковані. Якщо конституція подана одним документом, вона є кодифікованою, якщо комплексом правових актів – не кодифікованою. Прикладами кодифікованих конституцій є Конституція США 1787 року, Конституція Італії 1947 року, Основний закон ФРН 1949 року і т.д. Не кодифіковані писані конституції існують, наприклад, у Швеції, де вона складається з чотирьох нормативних актів (Форми правління 1974 року, Акта про престолонаслідування 1810 року, Акта про свободу преси 1874 року й Основного закону про свободу висловлювань 1991 року), Франції, де також мають місце чотири конституційні закони (Конституція Франції 1958 року, Декларація прав людини і громадянина 1789 року, Преамбула Конституції 1946 року, Хартія про навколишнє середовище 2004 року).

Неписані конституції – це конституції, що складаються з неосяжного числа джерел, серед яких є як писані (акти парламенту, судові прецеденти), так і усні (конституційні звичаї або угоди). Причому останні мають дуже велике значення, що і відображає характеристика конституцій даного різновиду як неписаної: конституційні звичаї є практично в кожній країні, але їхня роль є набагато більш скромною, ніж у країнах із неписаними конституціями. Неписана конституція існує у Великобританії і деяких її колишніх колоніях (Австралія, Нова Зеландія й ін.).

Більшість сучасних конституцій – це кодифіковані писані конституції. Некодифіковані і неписані конституції існують лише як виняток.

Кодифіковані конституції мають певну **структуру**. Сьогодні у більшості країн конституція має стандартний характер і включає преамбулу, основну частину, заключні, перехідні і додаткові положення. У преамбулі, як правило, вказуються цілі і джерело (народ) конституції, викладаються історичні обставини і причини її прийняття, іноді проголошуються основні принципи державної політики і права людини. У більшості країн визнано, що положення преамбули не мають нормативної природи і прямої дії, вони можуть застосовуватися лише для тлумачення інших норм конституції. Втім, є і винятки. Так, преамбула Конституції Франції 1946 року, що продовжує діяти і після вступу в силу Конституції 1958 року, має нормативне значення, тому що вона проголошує права людини.

Основна частина конституції звичайно регулює найважливіші права і свободи людини і громадянина, основи статусу вищих органів державної влади, питання територіального устрою, державну символіку. Усе частіше в конституції включаються вступні глави, що регламентують основні

принципи організації і діяльності держави, його внутрішньої і зовнішньої політики, а також основи устрою громадянського суспільства.

Заключні і перехідні положення визначають порядок вступу в силу конституції і її окремих норм, співвідношення юридичної сили конституції і правових актів, що діяли на момент набрання нею чинності, терміни утворення знов заснованих органів влади і відновлення законодавства тощо.

2. Види конституцій.

Історія конституціоналізму налічує вже кілька століть. За цей час державно-правова думка і практика подарували світові величезну кількість різноманітних конституцій. Всі вони можуть бути класифіковані за такими ознаками:

1. *За історичними умовами прийняття* – конституції першого, другого, третього та четвертого поколінь. Конституції першого покоління приймалися в умовах буржуазно-демократичних революцій (кін. XVIII - кін. XIX ст.ст.), другого – в період соціалістичних революцій (поч.. XX ст.), третього – після другої світової війни (40-80-ті рр. XX ст.), четвертого – після розпаду «соціалістичного табору» і припинення «холодної війни» (з кін. 80-х. і до теперішнього часу).

2. *За юридичною формою* – писані й неписані. Писані складаються з одного чи кількох нормативно-правових актів, а неписані – з нормативних актів, звичаїв та прецедентів.

3. *За способом прийняття (встановлення)* – народні та октройовані. Народними визнаються конституції, встановлені при безпосередній (шляхом референдуму) чи опосередкованій (через парламент чи конституційні збори) участі народу. Октройовані ж є певним даром народу від монарха, метрополії, окупаційного режиму.

4. *За порядком внесення змін та доповнень* – жорсткі та гнучкі. Зміни до гнучких конституцій вносяться у тому ж порядку, що й до звичайних законів, а зміна жорстких вимагає додержання особливої, більш складної процедури.

5. *За формою правління* – республіканські та монархічні.

6. *За формою державного устрою* – унітарні та федеративні.

7. *За формою політичного режиму* – демократичні та авторитарні.

8. *За обсягом нормативного матеріалу* – вузькі (лаконічні) й широкі (об'ємні).

11. *За терміном дії* – постійні і тимчасові. Більшість конституцій не передбачають певного терміну дії, тобто є постійними, але це не означає неможливості їх зміни або скасування. Тимчасові конституції приймаються на обмежений строк або до настання певних подій, наприклад, до скликання установчих зборів.

3. Функції та значення конституції.

Роль конституції в суспільстві проявляється в її функціях, під якими слід розуміти основні напрямки впливу Основного Закону на суспільні

відносини, в яких відображаються її сутність та призначення. Функції конституції розкривають її сутність щодо тих завдань, які стоять перед суспільством на конкретному етапі його розвитку, причому часом одне і те саме завдання вирішується за допомогою кількох функцій.

Функції конституції поширюються на всі сфери суспільного життя, на ті суспільні відносини, які охоплюються дією конституції.

Функції конституції мають багато спільного з основними функціями права; більше того, вони базуються на них.

Питання про функції Конституції є спірними. Різні вчені виокремлюють різну їх кількість. На нашу думку, для конституції характерні такі основні функції:

1. *Політична*. Ця функція означає, що Конституція закріплює засади конституційного ладу, політичного режиму, проголошує народовладдя, визначає напрями розвитку суспільства. Вона визнає і закріплює політичну багатоманітність, багатопартійність, надаючи різним політичним силам рівні можливості в отриманні державної влади. Конституція водночас забороняє дії, спрямовані на насильницьку зміну засад конституційного ладу, створення військових формувань.

2. *Економічна*. Конституція є своєрідним механізмом рівноваги між трудом і капіталом, відповідальності власників, забезпечення державного регулювання економічними процесами. Вона закріплює основні економічні права громадян, визначає орієнтири економічної політики держави, закріплює принципи економічної системи суспільства.

3. *Соціальна*. Ця функція Конституції обумовлена тим, що обов'язковим елементом предмету її регулювання є соціальна система суспільства, політика держави у соціальній сфері, цілі та завдання держави щодо забезпечення соціальних прав і свобод громадян, захисту соціально вразливих верств населення. У соціальній державі, якою є Україна, соціальна функція конституції набуває пріоритетного значення і покладає на державу обов'язок здійснювати активну соціальну політику.

4. *Духовно-культурна* (ідеологічна, виховна). У Конституції містяться найважливіші ідеї конституціоналізму, вироблені світовою практикою державного будівництва, вимога поважати права та свободи людини й громадянина, завдання держави щодо розвитку культури. Ідеологічні настанови пронизують увесь зміст Конституції, тому вона є важливим світоглядним документом, що здійснює суттєвий вплив на духовне життя суспільства, що сприяє розповсюдженню й утвердженню певних політико-правових ідей, уявлень і цінностей.

5. *Юридична*. Конституція насамперед є юридичним документом найвищої юридичної сили, покликаним впорядковувати найважливіші суспільні відносини. Ця функція має дві складові (підфункції): *регулятивну та охоронну*. Регулятивна підфункція Конституції полягає у тому, що Основний закон є кодексом принципів, правил, які мають пряму дію і визначають поведінку суб'єктів конституційного права. Водночас охоронна підфункція Конституції полягає у тому, що вона має захищати

конституційний лад від протиправних посягань, забезпечувати охорону проголошених політико-правових цінностей, нормальну життєдіяльність суспільства і держави. Тому вона має містити певні механізми «самозабезпечення» та «самозахисту», насамперед через встановлення заборон і юридичних санкцій. Так, ніхто не може узурпувати державну владу (ч. 4 ст. 5), Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності (ч. 4 ст. 17), ст. 37 Основного Закону визначає конституційні цінності, посягання на які можуть стати підставою заборони діяльності політичних партій та громадських організацій.

6. *Установча.* Ця функція полягає у тому, що Конституція встановлює основні політико-правові інститути держави і суспільства, визначає основи правового статусу громадян, систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо.

7. *Обмежувальна.* Конституційні норми створюють основу і визначають межі діяльності державних органів, стримують узурпацію і монополізацію влади певними владними структурами державної влади. Норми Конституції відіграють роль запобіжника від необґрунтованого втручання в особисте життя громадян, у статутну діяльність громадських формувань та інших інститутів громадянського суспільства. Обмеження влади державних та муніципальних органів, їхніх посадових осіб здійснюється насамперед через закріплення у Конституції функцій та компетенції даних суб'єктів.

8. *Правозахисна.* Конституція є своєрідним каталогом прав людини й громадянина, який у свою чергу базується на міжнародних пактах про права людини. Тим самим вона становить нормативну основу для правозахисної діяльності держави та інститутів громадянського суспільства. Водночас Конституція закріплює механізм правозахисту як на національному, так і на міжнародному рівні.

9. *Програмна.* Будучи орієнтиром для усієї державної діяльності, Конституція виявляє себе як програмний документ, закріплюючи цінності й принципи, що є суспільним ідеалом, стратегію й тактику суспільного розвитку.

10. *Консолідуюча.* Закріплюючи усталені уявлення народу про належний і справедливий устрій суспільного життя, загальновизнані ідеали й цінності, Конституція надає юридичну основу для об'єднання прогресивних сил і спрямування їх спільних зусиль на поступальний розвиток суспільства.

11. *Стабілізуюча.* Конституція, як результат консенсусу політичних сил, являє собою стабілізуючий фактор розвитку суспільних відносин; вона забезпечує баланс інтересів основних соціальних верств населення, їхню впевненість у незворотності позитивних зрушень, неможливості соціальних потрясінь.

Отже, сутність конституції в її функціях, які зумовлені її змістом, роллю щодо регулювання спільних відносин, задоволення соціальних потреб.

Складність суспільних відносин зумовлює багатоплановість функції та її спрямованість. Одна група таких функцій «обслуговує» потреби конституції, інша – виходить далеко за межі конституції як політико-правового феномену. Конституція виступає як невід'ємний елемент всієї соціальної організації, як соціальне благо, ефективний регулятор і перетворювач суспільних відносин.

Саме Конституція заклала основи державного суверенітету і політичного устрою, закріпила історичне право українців жити в незалежній країні, будувати справедливе суспільство, в якому держава гарантує соціальний захист і рівні можливості для кожного громадянина.

4. Процедура внесення змін до Конституції України.

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 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 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	Розділ I. Загальні засади Розділ III. Вибори. Референдум Розділ XIII. Внесення змін до Конституції України

Щодо Преамбули Конституції, то 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 dokonаним 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 Гультая М. М., Мельника М. І., Касмініна О. В., Литвинова О. М., Первомайського О. О.).

«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).

Слід зазначити, що 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 застосовування 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 5 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 допускається.

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.

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):

1. «Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)»;

2. «Про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)»;

3. «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)».

Які останні 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 у 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 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.

У зв'язку із повномасштабним вторгненням російської федерації 24 лютого 2022 року будь-які зміни до Конституції України неможливі до закінчення дії режиму воєнного стану.

5. Сучасний конституційний процес в Україні

Із прийняттям Конституції України 1996 р. конституційний процес не звершився. Внесення змін і доповнень до Основного Закону мало місце декілька разів. Вперше її змінили у грудні 2004 р. При цьому відбувся перерозподіл владних повноважень між парламентом, главою держави та урядом шляхом суттєвого посилення повноважень парламенту, й особливо уряду, за рахунок повноважень глави держави.

У 2010 р. відбулося відновлення дії положень чинності Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р., що було легалізовано рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010. Це відбулося на фоні запеклих дискусій як серед науковців, так і серед політиків щодо конституційності такого кроку та його легітимності.

У лютому 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» де-юре відновивши майже в незмінному вигляді зміни до Конституції України від 8 грудня 2004 р., фактично визнавши вищезазначене рішення Конституційного Суду України нікчемним, тобто таким, що немає юридичних наслідків.

Чергові зміни до Конституції України було внесено у червні 2016 р. (набули чинності у вересні 2016 р.), які передбачають суттєву зміну системи правосуддя в Україні та системи органів прокуратури. Так, на підставі Закону № 1401-VIII від 2 червня 2016 р. із Конституції України виключено розділ VII «Прокуратура», а положення, які визначають юридичний статус органів прокуратури, включено у розділ VIII «Правосуддя».

Зокрема, з переліку функцій прокуратури вилучено низку не властивих їй, за поширеною світовою практикою, функцій, таких як:

- 1) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина;
- 2) нагляд за додержанням та правильним виконанням законів всіма суб'єктами права (так званий «загальний нагляд»);

3) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Наслідком запропонованих змін стане отримання органами прокуратури широких процесуальних можливостей для більш якісного виконання властивих прокуратурі функцій:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) процесуального керівництва досудовим розслідуванням;
- 3) вирішення, відповідно до закону, інших питань під час кримінального провадження;
- 4) нагляду за негласними та іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку.

Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» передбачено створення нового органу – Вищої ради правосуддя. Це колегіальний, незалежний конституційний орган державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

У результаті прийняття даного закону зазнав змін і правовий статус суддів. Так, відповідно до ст. 126 Конституції вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється. Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

На підставі ч. 1 ст. 21 Закону від 13 липня 2017 р. «Про Конституційний Суд України» встановлюється, що суддя Конституційного Суду України може бути звільнений лише за рішенням Конституційного Суду України не менш ніж двома третинами від його конституційного складу.

Суддя Конституційного Суду України не може бути притягнутий до відповідальності за голосування у зв'язку з прийняттям судом рішень і надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (ч. 3 ст. 24 Закону «Про Конституційний Суд України»).

Крім того зазначено, що суд утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

Чергові зміни до Конституції України були внесені 7 лютого 2019 р. (набули чинності 21 лютого 2019 р.), остаточно закріпивши стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Нарешті, останні зміни до Основного Закону нашої держави були внесені 2 грудня 2019 року (набули чинності 1 січня 2020 року) і стосувалися скасування недоторканності народних депутатів України. Відтепер ст. 80

Конституції України закріплює, що народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Варто наголосити, що на цю мить конституційний процес в Україні триває. Наразі обговорюються й інші зміни до Конституції України, які стосуються удосконалення правового регулювання окремих конституційних інститутів – прав і свобод людини і громадянина, засад конституційного ладу, статусу окремих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, територіального устрою тощо.

Окрему увагу викликають питання й щодо реалізації положень Основного Закону.

На сьогодні серед проблем, які мають місце у зв'язку з реалізацією положень Конституції варто відзначити:

- недосконалість положень Конституції, оскільки вона містить норми, які суперечать одна одній або породжують неоднозначне їх розуміння і тлумачення;
- недосконалість законодавства України, його суперечливість, перш за все, положенням Основного Закону;
- слабка гарантованість прав і свобод людини і громадянина;
- низький рівень свідомості самих громадян, що пояснюється тривалим перебуванням України у складі СРСР і побудовою суспільних відносин на основі соціалістичної моделі конституційного розвитку;
- діяльність органів публічної влади досить часто відбувається у відриві від тих об'єктивних соціальних, політичних, економічних та інших процесів, які мають місце в суспільстві;
- проблеми взаємодії між елементами державного апарату тощо.

Підсумовуючи, варто наголосити на наступному. По-перше, проблема формування політично сприятливого середовища для реалізації Конституції України є однією з найбільш актуальних для сучасного етапу державно-правового розвитку України за тієї причини, що через негативний вплив політичних факторів норми Конституції виявляються не забезпеченими стабільним функціонуванням політичного організму. При цьому важливість політичних чинників зумовлюється тим, що зазначена сфера постає не лише об'єктом конституційного регулювання, але й складається з суб'єктів (це органи державної влади, місцевого самоврядування, неурядові організації, громадські об'єднання тощо), які в процесі взаємодії повинні гарантувати як стабільність Конституції, так і її реалізацію. По-друге, серед найбільш важливих ліній кореляції між станом політичних відносин та реалізацією Конституції України слід назвати наступні: а) однополярна залежність характеру реалізації Конституції від типу політичної системи; б) залежність реалізації Конституції від наявності механізмів ефективної взаємодії між органами та гілками державної влади (при дотриманні принципу поділу

державної влади); в) залежність реалізації Конституції від рівня поляризації та конфліктності суспільних відносин. По-третє, подолання впливу зазначених в статті негативних політичних чинників постає одним з головних завдань для України на нинішньому етапі її розвитку, оскільки дуже часто неусталеність політичних відносин, вади на рівні її політичної системи складають серйозну перешкоду на шляху українського конституціоналізму та загального державно-правового розвитку нашої країни.