

**Кравчук Володимир Миколайович,**

*доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Волинського національного університету імені Лесі Українки, вул. Винниченка, 30, м. Луцьк, 43021, тел.: +38 050 5546754; e-mail: wolodar@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-8332-3523>*

## **ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ: ЗАГАЛЬНІ ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**Анотація.** У публікації сформовано теоретичні засади поняття внесення змін до конституції. Аналізуються основні положення національного та польського конституційного законодавства, у яких закріплені порядок та процедура внесення змін до Основного Закону.

У переважній більшості зміни до Конституції привертають значну увагу суспільства, зумовлюють напруженість і гострі дискусії не лише щодо їх змісту, а й щодо процедури їх внесення. Найчастіше такі дискусії виникають у зв'язку з рішеннями конституційних судів щодо неконституційності внесених змін до конституції.

Розкрито сутність і зміст процедур внесення змін до конституцій в Україні та Польщі. Здійснено аналіз основних способів внесення змін до конституцій та визначення їх впливу на конституційні процеси в Україні та Польщі. Виокремлено основні положення, що підлягатимуть порівняльному аналізу, а саме: способи внесення змін до конституцій, ініціативи внесення змін до конституцій, парламентські процедури, референдуми з питань внесення змін до конституцій, обмеження для внесення змін до конституцій та роль конституційних судів у внесенні змін до конституцій.

Актуальним і дискусійним є питання щодо можливості конституційних судів визнавати неконституційним закони про внесення змін до Конституції. З одного боку, втручання органу конституційної юрисдикції у законодавчу сферу шляхом зміни редакції чинної конституції не є прийнятним, з іншого – прийняття парламентом відповідного закону без отримання висновку про відповідність його остаточної редакції Конституції порушує встановлену процедуру. З огляду на це необхідно прийняти заходи щодо посилення ролі конституційних судів у процедурі внесення змін до Основних Законів, а саме їх можливості впливати на парламенти за умови ухвалення ними законів про внесення змін до конституцій із порушенням встановлених правил і перешкоджати цьому.

**Ключові слова:** внесення змін до конституції, закон, конституційний акт, конституційний референдум, конституціоналізм, конституція, легітимність конституції, основний закон.

**Krawchuk Wolodymyr Mykolayowych,**

*Doctor of Law, Associate Professor; Constitutional, administrative and international law Department, Lesya Ukrainka Volyn National University, Vinnychenko St., 30, Lutsk, 43021, tel.: +38 050 5546754; e-mail: wolodar@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-8332-3523>*

## **AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION IN UKRAINE AND POLAND: GENERAL COMPARATIVE LEGAL ASPECTS**

**Abstract.** The article forms the theoretical foundations of the concept of amending the constitution. There are analyzed main provisions of the national and Polish constitutional legislation, which set out the order and procedure for amending the Basic Law.

Changes to the Constitution often attract considerable public attention, causing tensions and heated debates not only about their content, but also about the procedure for their introduction. More often such discussions arise due to the decisions of the constitutional courts on the unconstitutionality of the amendments to the constitution.

The article reveals the essence and content of the procedures for amending the constitutions in Ukraine and Poland. This article analyzes the main ways to amend the constitutions and identifies their impact on constitutional processes in Ukraine and Poland. The following provisions are subject to comparative analysis: ways of amending constitutions, initiatives to amend constitutions, parliamentary procedures, referendums on amendments to constitutions, restrictions on amending constitutions, and the role of constitutional courts in amending constitutions.

An important and controversial issue is the possibility of constitutional courts to declare unconstitutional laws amending the Constitution.

In general, the interference of a body of constitutional jurisdiction in the legislative sphere by changing the wording of the current constitution is not acceptable; but the adoption by the parliament of the relevant law without obtaining a conclusion on its conformity with the final version of the Constitution violates the established procedure.

Therefore, it is necessary to take measures to strengthen the role of constitutional courts in the procedure of amending the Basic Laws, namely their ability to influence parliaments, provided that they adopt laws to amend constitutions in violation of established rules and prevent this.

**Key words:** amendments to the constitution, law, constitutional act, constitutional referendum, constitutionalism, constitution, legitimacy of the constitution, basic law.

**Постановка питання в загальному вигляді.** У конституціях України та Польщі закріплюються основні процедури та порядок внесення до них змін. Проте, теоретично не сформульовано поняття внесення змін до конституції, відсутні фундаментальні наукові дослідження цієї проблеми.

Актуальність теми зумовлена комплексним характером внесення змін до конституції як правового інституту. Така особливість правової регламентації порядку та процедури внесення змін до конституції вимагає концептуальної спрямованості цих норм.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питанням внесення змін до конституції, в тій чи іншій мірі, знайшла своє висвітлення в низці наукових робіт вітчизняних і польських вчених, зокрема О. Багрій, Б. Банашака, Д. Белова, А. Біштиги, Д. Войтчака, Л. Гарліцкі, М. Граната, Д. Гурецькі, В. Кшидло, П. Любченка, О. Оніщенко, В. Погорілка, Т. Поличко, С. Різника, П. Рудика, О. Скрипнюка, О. Совгирі, П. Стецюка, В. Тація, М. Тесленко, Ю. Тодики, В. Федоренка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, Н. Шукліної, О. Ющика та інших.

На складності питання внесення змін до Конституції наголошував фундатор вітчизняного конституційного права В. Погорілко, який, свого часу стверджував, що підвищення ролі та значення Конституції України в державотворенні і правотворенні полягає насамперед у забезпеченні суспільством і державою послідовної і повної реалізації відповідних положень Конституції в частині державотворення і правотворення, у приведенні чинних законів у відповідність з Конституцією. Та найскладнішим питанням

у цьому є розв'язання вічної дилеми про непорушність і стабільність Конституції та одночасно про внесення до неї змін у зв'язку з виявленими недоліками або зміною суспільно-політичних відносин [1, с. 66].

Проте, проблематика внесення змін до конституції як різновиду конституційної правотворчості у конституційно-правовій науці залишається малодослідженою. Варто погодитись з О. Ющиком, що починаючи з 90-х років конституційний процес в Україні здійснюється «навпомацки», у повній світоглядно-методологічній «пільмі», примітивним методом спроб і помилок. Через це сьогодні ми маємо строкатий набір уявлень різних політичних сил щодо необхідності та способу змінення чинної Конституції [2, с. 44]. У даному контексті цілком виправданими та обґрунтованими є позиції дослідників, які стверджують, що питання внесення змін до Конституції перебувають у політичній площині (В. Шаповал [3, с. 21]).

**Загальна мета** даної статті полягає у розкритті внесення змін до конституції як різновиду конституційної правотворчості. Тому, доцільно зосередити увагу на найважливіших аспектах внесення змін до конституції. Адже, яких би змін не потребувала конституція, беззаперечним є те, що ці зміни повинні здійснюватись у конституційний спосіб, бути легітимними та законними.

Порядок внесення змін до конституції виступає різновидом правотворчого процесу, а саме конституційної правотворчості. Практика двадцяти п'яти років дії чинної Конституції України дає багатий матеріал для усвідомлення позитивних і негативних моментів, що пов'язані із внесенням змін до Конституції України. Проте,

для більш повного з'ясування порядку внесення змін до конституції важливе вивчення зарубіжного досвіду з даного питання.

У зв'язку з цим є потреба у комплексному дослідженні процедури та порядку внесення змін до Конституції України, закріпленому розділом XIII та до Конституції Республіки Польща, закріпленому розділом XII, відповідно.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.** Відповідно до п. 5 Доповіді про конституційні поправки, прийнятої Венеційською комісією на 81-му пленарному засіданні (Венеція, 11-12 грудня 2009 року) (далі – Доповідь) питання про конституційні поправки лежить в основі конституційної теорії та практики. ...Навіть цілком фундаментальна зміна конституції іноді необхідна для того, щоб покращити демократичне управління або пристосуватись до політичних, економічних та соціальних перетворень. При умові, що суспільство формується відповідно до його писаної конституції, процедура зміни цього документу набула суттєвого значення. Внесення змін не є юридичною формальністю, а нормативною установкою, яка може суттєво вплинути чи навіть визначити основні політичні процеси [4].

Конституція виступає основою функціонування держави, тож справедливим є очікування того, що вона буде більш сталою та незмінною, ніж законодавчі акти нижчого рівня. Найперше, це пов'язане із бажанням забезпечення більш тривалої чинності конституції в порівнянні з іншими законами. Зазначена тенденція, як правило, відображається в різних процедурах, що ускладнюють внесення змін до конституції: кваліфікована вимога кворуму та кваліфікованої більшості,

затвердження прийнятої парламентом поправки на референдумі, заборона внесення змін до конституції в певних ситуаціях або періодах тощо.

Фундаментальною властивістю всіх писаних конституцій (на відміну від звичайних законодавчих актів), є те, що вони містять положення про порядок внесення до них змін. Майже у всіх конституціях такі процедури змін є більш складними, ніж для звичайного законодавства і, як правило, вимагають кваліфікованої більшості у парламенті, множинності рішень, спеціальних часових обмежень або навіть сукупності цих факторів. У деяких державах вимагається ратифікація змін на всенародному референдумі, а у федеративних державах іноді – ратифікація суб'єктами (п. 6 Доповіді) [4].

Відповідно до п. 7 Доповіді ці загальні фундаментальні елементи механізмів здійснення конституційних змін об'єднані у таку кількість способів, як і кількість конституцій. Навіть в Європі існує різноманітність, яка варіюється від держав, у яких конституційні зміни відбуваються достатньо легко, до держав, де, на практиці, це майже неможливо. Не існує єдиної Європейської «кращої моделі» прийняття поправок до конституції, і тим більше якихось загальних обов'язкових правових вимог [4].

Ускладнений спеціальний порядок внесення змін до конституції зумовлюють ряд чинників: по-перше, найвища юридична сила конституції передбачає спеціальний порядок (порядки) внесення до неї змін (В. Шаповал [5, с. 103]); по-друге, особливий порядок внесення змін до Конституції є однією з базових передумов її верховенства (Л. Гарліцкі [6, с. 103]); по-третє, в основі зміни конституції лежить народний суверенітет (О. Совгіря та

Н. Шукліна [7, с. 59]). Отже, внесення змін до конституції варто розглядати як продовження здійснення народом установчої влади, і тому для цього встановлено спеціальну й ускладнену парламентську процедуру (М. Тесленко [8, с. 12]).

На переконання З. Лунь, особливість порядку внесення змін до конституції полягає у створенні спеціальної ускладненої чи особливо ускладненої процедури при внесенні змін, а це – відповідно захищає, охороняє Основний Закон від спонтанних невиважених чи навіть перманентних змін [9, с. 14].

Вводячи спеціальний режим внесення змін, законодавець захищає зміст конституції, тим самим закріплюючи конкретну соціально-політичну та економічну систему. З іншого боку, конституція повинна відповідати соціальній реальності, в якій вона функціонує, при цьому така динамічна реальність має бути відображена у змісті конституції. Як справедливо зауважує Т. Бірмонтієне, чинна конституція має бути актуальною і відповідати змінам, що відбуваються у суспільстві і державі, а також очікуванням громадян. Тому, враховуючи еволюцію життя, внесення змін до конституції в той чи інший спосіб є неминучим [10, с. 223].

Конституція є особливим, навіть винятковим, правовим актом, що характеризується довговічністю, яка досягається фіксацією конкретної процедури зміни її положень. Іноді законодавець прямо забороняє внесення змін до певних конституційних норм.

Водночас, часто питання зміни конституції перебуває не лише в межах регулювання конституційної процедури. Зрештою, поряд із писаною конституцією, як нормативним

актом вищої юридичної сили, існує також поняття реальної конституція, що визначається як пануюча система політичних, соціальних та економічних сил. Отже, в широкому розумінні в процесі внесення змін до конституції поруч із процедурними питаннями слід враховувати також соціальну ситуацію, а далі й соціологічний аспект цього заходу.

Важливо підтримувати узгодженість між запропонованими змінами конституційно-правового регулювання та політичною і соціально-економічною реальністю. Як відомо, потенційна невідповідність між писаною та фактичною конституцією породжує явище фіктивної писаної конституції.

Як зазначає В. Тацій, незважаючи на значний позитивний потенціал будь-якої конституції, цілком природно, що зі спливом певного часу постає питання про її реформування, інколи навіть у формі прийняття нового Основного Закону. Конституційна реформа в житті будь-якої країни – подія не тільки не звичайна, але й інколи навіть доленосна. Адже конституція – це той основоположний документ, який визначає долю країни не на одне десятиліття. Тому до цього процесу слід підходити надзвичайно зважено, системно, із максимальним залученням до нього фахівців [11, с. 39].

На думку О. Багрій, вдосконалення Основного Закону шляхом внесення до нього змін може стати кроком на шляху до підвищення авторитету цього основоположного акта, а також зменшення розбіжностей між юридичною та фактичною конституцією, виникнення яких в умовах постійної трансформації суспільних відносин, появи нових правових інститутів та галузей права, є абсолютно природним [12, с. 85].

Порядок внесення змін до Конституції України від 28 червня 1996 року безпосередньо регулюється самою Конституцією України, а саме Розділом XIII «Внесення змін до Конституції України» [13]. Процедурні нюанси процесу внесення змін до Конституції України деталізовані в Главі 26 «Розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України» Розділу V «Розгляд Верховною Радою України питань за спеціальними процедурами» Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [14] та Законом України «Про всеукраїнський референдум» [15]. Також окремі рішення Конституційного Суду України містять важливі тлумачення розгляду та ухвалення Верховною Радою України законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Процес внесення змін до Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року регулюється Розділом XII «Зміна Конституції», а також доповнюється конституційними положеннями, що регулюють питання законодавчого процесу (статті 119-122) [16], регламентом Сейму та Сенату Республіки Польща та Законом Республіки Польща про загальнодержавний референдум [17].

Аналізуючи положення наведених вище нормативно-правових актів в рамках цієї статті порівняльному аналізу підлягатимуть положення щодо способів внесення змін до конституцій, суб'єктів ініціювання таких змін, парламентських процедур, референдумів, обмежень щодо внесення змін до конституцій та ролі конституційних судів у внесенні змін до конституцій.

**Способи внесення змін до конституцій.** Традиційно, у конституційній доктрині під зміною конституції ро-

зуміють скасування чинної конституції чи надання іншого змісту чинним нормам конституції. Для окреслення такої діяльності використовуються наступні терміни: внесення змін, модернізація чи новелізація конституції, ревізія чи реформа конституції.

Найбільш поширеним є підхід, за якого розрізняють три способи зміни конституцій: *гнучкий* (зміни до конституцій вносяться шляхом прийняття звичайного закону), *жорсткий* (зміни до конституцій вносяться у більш складному порядку, ніж видання звичайного закону) та *змішаний* (передбачає поєднання елементів гнучкого та жорсткого способів внесення змін до конституцій) [7, с. 59].

Відповідно до п. 18 Доповіді суттєвий зміст конституції, звичайно, може бути змінений багатьма іншими способами – судовим тлумаченням, новими конституційними конвенційностями, політичною адаптацією, втратою сили, або нерегулярними (неправовими і антиконституційними) засобами [4].

У вітчизняній конституційній доктрині існують різні підходи до питання способів внесення змін до Конституції України. Так, О. Оніщенко зазначає, що існує багато способів внесення змін до Конституції. Але всі вони, як правило, зводяться до того, що зміни конституційних положень здійснюються у більш ускладненому порядку. Не є винятком і Конституція України. Зокрема, дослідниця виділяє такі риси процедури внесення змін до Основного Закону України: особливий суб'єкт права ініціативи конституційного перегляду; наявність застережень щодо можливості внесення змін до Конституції України (застереження, які стосуються змісту положень Конституції; застереження, які стосуються часу внесення змін;



застереження у зв'язку з організацією роботи парламенту; застереження щодо неприйнятих змін); наявність попереднього конституційного контролю законопроектів про внесення змін; ускладнений порядок прийняття законопроектів про внесення змін; промугляція і офіційне оприлюднення законів про внесення змін [18, с. 15].

Як зазначає О. Поличко, гнучкість або жорсткість способу внесення змін до Конституції визначає порядок здійснення конституційного правотворчого процесу. Згідно чинної Конституції України, а саме розділу XIII, дослідниця виділяє два види внесення до змін: 1) це внесення змін до розділу 1, 3, 13 Конституції України; та 2) зміни до всіх інших розділів Конституції України. У першому випадку мова йде про жорсткий спосіб внесення змін до конституції, другий – у спрощеному порядку [19, с. 11].

В польській конституційній доктрині розрізняють повну зміну конституції та часткову, яку інакше називають новелізацією. Повна зміна конституції може бути у вигляді формальної зміни, коли текст конституції повністю замінюється новим текстом, або у вигляді матеріальної зміни, коли замінюються найбільш важливі положення конституції новими положеннями, внаслідок чого змінюється форма держави, без прийняття нової конституції (наприклад зміни Конституції Республіки Польща від 29 грудня 1989 року). В свою чергу, новелізація конституції, тобто її часткова зміна, має на меті удосконалення тексту конституції або заміну первинного тексту новим текстом. Також доктрина конституційного права виокремлює реституційні зміни, суть яких полягає у поверненні до ключових положень, що були в конституції до внесення змін. Інша категорія

змін – це корекційні зміни, покликані пристосувати положення конституції до зміни реальності (наприклад, зміни Конституції Республіки Польща від 29 грудня 1989 року). Третя категорія – це інноваційні зміни, якими в впроваджуються нові конституційні принципи чи інституції (наприклад, зміна Конституції ПНР 26 березня 1982 р., якою запроваджувались інституції Державного Трибуналу та Конституційного Трибуналу чи зміни Конституції Республіки Польща від 29 грудня 1989 р., якими запроваджувалось поняття демократичної правової держави). Порядок внесення змін не завжди є протилежністю їх прийняття. Польський законодавець не розрізняє порядок повної чи часткової зміни конституції [20, с. 36].

За твердження Л. Гарліцкі, процедура внесення змін до конституції є особливою (складнішою) порівняно з процедурою прийняття та зміни звичайних законів. Тож зміна конституції не може здійснюватись шляхом прийняття звичайного закону, для цього необхідно прийняти закон про внесення змін до конституції, який часто називають конституційним законом. Процесуальні особливості внесення змін до конституції виражаються в тому, що встановлюються: 1) особливі вимоги більшості та кворуму, а інколи й вимоги участі інших суб'єктів у прийнятті змін до конституції; 2) кілька (конкурентних чи взаємовиключних) процедур зміни конституції; 3) заборони зміни конституції в певних ситуаціях чи в певні періоди [6, с. 36-37].

Розглядаючи польський досвід, варто зазначити, що акт новелізації конституції немає усталеної назви у польському конституціоналізмі. В польській практиці в період з 1989 року до прийняття конституції

1997 року для акта новелізації конституції не використовувалась єдина назва. Варто зауважити, що для внесення часткових чи фрагментарних змін в назві акта вказувалось «Закон про внесення змін у Конституцію» і це не викликало жодних сумнівів (наприклад, Закон про внесення змін у Конституцію Республіки Польща від 18.10.1991 р.). Проте це не була єдина застосовувана назва. В цей період для внесення ґрунтовних змін користувались назвою «конституційний закон», прикладом якого є конституційний закон від 23.04.1992 р. про порядок підготовки та прийняття нової Конституції Республіки Польща, а також так звана «Мала Конституція» – т.зв. конституційний закон про взаємовідносини між законодавчою і виконавчою владою Республіки Польща та територіальне самоврядування від 17.10.1992 р. [21, с. 144].

Термін «конституційний закон», на думку Б. Банашака, пов'язаний з термінологією т.зв. Березневої Конституції Польщі 1921 року, проте він не достатньо відображає дане поняття, оскільки творці Березневої конституції вважали поняття «конституційний закон» синонімом поняття «Конституція». Також зазначений термін відсилає не лише до польської, а й до європейської доктрини конституційного права, яка визнає юридичну силу конституційного закону, прийнятого відповідно до порядку внесення змін до конституції, на рівні з юридичною силою Конституції. Такий закон може стосуватись внесення змін до конституції, разового зупинення дії її окремих положень, перехідного врегулювання деяких питань конституційно-правового регулювання, обмеження поширення конституційних норм на окремі частини території держави [22, с. 144-145].

Згідно зі ст. 235 ч. 1 Конституції Республіки Польща, зміна конституції відбувається відповідно до особливої процедури [16]. Аналогічне чи подібне конституційне положення у вітчизняному Основному Законі відсутнє. Проте, змістовний аналіз положень розділу XIII Конституції України дозволяє зробити висновок про особливу процедуру внесення змін до Основного Закону України.

Таким чином, аналізуючи теоретичні та законодавчі підходи стосовно способів внесення змін до конституцій України та Польщі можемо констатувати, що обидві держави передбачають жорсткий спосіб внесення змін в Основні Закони.

**Суб'єкти ініціювання внесення змін до конституцій.** Відповідно до п. 29 Доповіді ініціативи із внесення конституційної поправки можуть бути внесені різними способами, як більш поширеним способом – знизу або як політичний проект – зверху, спонтанно або як запланований процес. Усі конституції містять правила про право ініціативи для внесення конституційних поправок. В деяких країнах поріг низький, в інших достатньо високий. В багатьох країнах існує два або більше паралельних шляхи для початку процедури внесення поправок [4].

Відповідно до ст. 154 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третинною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Згідно ст. 156 ч. 1 Конституції України законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до



Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України [13].

Правом законодавчої ініціативи на представлення законопроекту про внесення змін до Конституції Республіки Польща наділяється виняткове коло суб'єктів. До таких суб'єктів належать: не менше 1/5 від конституційного складу Сейму, Сенат чи Президент Республіки Польща. Відповідно до частини 1 ст. 96 Конституції Республіки Польща Сейм складається з 460 депутатів, тож для подання законодавчої ініціативи про внесення змін до Конституції необхідно щонайменше 92 голоси депутатів Сейму. Відповідно до ч. 1 ст. 97 Конституції Республіки Польща Сенат налічує 100 senatorів, тож для реалізації права законодавчої ініціативи щодо внесення змін до конституції потрібна однастіайність, тобто сто голосів senatorів. Відповідно до ч. 1 ст. 126 Президент Республіки Польща є найвищим представником Республіки Польща та гарантом безперервності державної влади [16].

В останні роки досить поширеною практикою для європейських країн стало внесення змін до конституцій для того, аби відповідати вимогам, необхідним для того, щоб приєднатися, наприклад, до Європейського Союзу або Ради Європи. В рамках процесу моніторингу дотримання зобов'язань, взятих державами-членами Рада Європейської Парламентської Асамблеї і Комітет Міністрів часто вимагають від держав (в тому числі і від України) проведення конституційних реформ для того, щоб відповідати зобов'язанням, взятим при вступі в члени організації.

Отже, аналізуючи конституційні положення стосовно суб'єктів ініціювання внесення змін до конституцій

України та Польщі, можемо констатувати, що обидві держави передбачають однаковий суб'єктний склад: парламент та глава держави. Проте, кількісний склад членів парламентів обох держав, які можуть ініціювати зміни до конституцій відрізняється. В Польщі для ініціювання змін до Конституції вимагається кваліфікаційна меншість нижньої палати парламенту у кількості 1/5 та стовідсоткова підтримка верхньої палати парламенту, а в Україні для ініціювання змін до Конституції кваліфікаційна меншість становить 1/3, а для ініціювання змін у розділі про загальні засади, вибори, референдум і самій процедурі внесення змін до Конституції України 2/3 голосів народних депутатів України.

**Парламентські процедури.** Відповідно до п. 35 Доповіді у більшості країн парламент виступає як звичайним, так і конституційним законодавцем. До його діяльності у якості конституційного законодавця майже завжди пред'являються особливі процедури та вимоги. Найбільш загальними рисами є: часовий проміжок між ініціативою та першим читанням, вимога проведення декількох читань, спеціальні вимоги для проведення голосування, а інколи і оголошення виборів посадових осіб парламенту [4].

Відповідно до ст. 85 ч. 1 п. 1 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України [13].

Виходячи з положень розділу XIII Конституції України, 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 біль-

шістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятним, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 155). Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання (ст. 16) [13].

Законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (ст. 158) [13].

Внесення змін до Конституції Республіки Польща здійснюється шляхом прийняття Сеймом, а також не пізніше ніж через 60 днів і Сенатом закону із однаковим формулюванням (ч. 2 ст. 235 Конституції Республіки Польща). Варто наголосити, що прийняття Сенатом закону про внесення змін до конституції передбачає більш тривалий термін. Так, відповідно до ч. 2 ст. 121 Конституції Республіки Польща Сенат може протягом 30 днів з дати подання законопроекту, прийняти закон без змін, прийняти поправки або повністю закон відхилити. Якщо Сенат протягом 30 днів з дня подання зако-

нопроекту не приймає відповідного рішення, законопроект має бути визнаний прийнятним в редакції, затвердженій сеймом [16].

Як вказано в ч. 3 ст. 235 Конституції Республіки Польща, перше читання законопроекту про внесення змін до Конституції не може відбутися раніше тридцятого дня з дня подання законопроекту до Сейму [16]. Такий строк цілком достатній для ознайомлення зі змістом проекту змін до конституції.

Далі частиною 5 ст. 235 Конституції Республіки Польща передбачається положення про те, що прийняття Сеймом закону про внесення змін до положень розділів I, II або XII Конституції може відбутися не раніше шістдесятого дня після першого читання цього законопроекту. Варто уточнити, що Розділ I Республіка встановлює загальні конституційні засади Республіки Польща, Розділ II Свободи, права і обов'язки людини і громадянина регулює відповідно загальні засади та відповідний каталог свобод, прав і обов'язків людини і громадянина, Розділ XII Зміна конституції включає власне аналізовану статтю 235 [16]. Зазначене вище положення ч. 5 ст. 235 Конституції Республіки Польща покликане гарантувати сталість норм конституції, що мають особливе значення як для держави, так і для її громадян.

Окреслюючи процедуру голосування, ч. 4 ст. 235 Конституції Республіки Польща вказує, що закон про внесення змін до Конституції приймається Сеймом більшістю не менше 2/3 голосів в присутності щонайменше половини конституційного складу депутатів Сейму та Сенатом абсолютною більшістю голосів при присутності не менше половини конституційного складу [16]. Таким чином, мінімальна кількість голосів, необхідних для

прийняття закону про внесення змін в конституцію становить 154 голоси депутатів Сейму та 26 голосів сенаторів. Таким чином дана вимога передбачає поєднання двох умов: наявність відповідного кворуму та отримання відповідної більшості голосів.

Таким чином, аналіз конституційних положень стосовно парламентських процедур при внесення змін до конституцій України та Польщі дозволяє виокремити наступні ключові спільні та відмінні моменти: по-перше, під час вирішення питань про внесення змін до конституцій предметом розгляду парламентами є законопроект про внесення змін до Конституції (Україна) і закон про внесення змін до Конституції (Польща); по-друге, Конституція Республіки Польща містить більш конкретні процедурні норми (в тому числі строки), які регламентують порядок внесення змін до Основного Закону, які у конституції України взагалі відсутні, а саме: встановлює тридцятиденний термін між внесенням ініціативи і першим читанням у парламенті; прийняття закону про внесення змін до положень розділів I, II або XII Конституції може відбутися не раніше шістдесятого дня після першого читання цього законопроекту; по-третє, як в Україні, так і в Польщі кількість необхідних голосів становить не менше 2/3 членів парламентів, однак, оскільки у Польщі існує двопалатний парламент, закон про зміну Конституції Сейм приймає більшістю не менше ніж у 2/3 голосів у присутності половини від загального числа депутатів, а Сенат – абсолютною більшістю голосів у присутності половини від загального числа сенаторів; по-четверте, прийняття Сеймом закону, що змінює приписи розділів I, II або XII Конституції, може відбутися не

раніше ніж на 60 день після його першого читання.

**Референдуми щодо змін до конституцій.** У більшості зарубіжних країн процес внесення змін до конституцій відбувається в парламентах. Однак, в ряді країн є також вимога проведення всенародного референдуму щодо змін до конституції, який може бути як обов'язковим, так і необов'язковим.

Відповідно до ст. 156 ч. 1 Конституції України законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»... ..затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України [13].

Повертаючись до особливих умов внесення змін до розділів I, II або XII Конституції, ч. 6 ст. 235 Конституції Республіки Польща передбачає в подальшому ініціювання процедури референдуму щодо таких змін до конституції. Отож, суб'єкти законодавчої ініціативи внесення змін до конституції (не менше 1/5 від конституційного складу Сейму, Сенат чи Президент Республіки Польща) протягом 45 днів після прийняття Сенатом закону про внесення змін до розділів I, II або XII конституції можуть вимагати проведення погоджувального референдуму. З таким поданням відповідний суб'єкт законодавчої ініціативи звертається до Маршалка Сейму. В свою чергу, Маршалок Сейму має призначити негайне проведення референдуму протягом 60 днів з моменту внесення подання. Зміни до Конституції вважатимуться прийнятими, якщо за них проголосують більшість осіб, які беруть участь в голосуванні [16]. Водночас треба врахувати, що такий референдум має не зобов'язуючий, а дорадчий характер.

Якщо закон про внесення змін в конституцію буде підтриманий більшістю голосів на референдумі, Президент Республіки Польща зобов'язаний підписати такий закон. Верховний Суд приймає рішення про дійсність референдуму, а Президент Республіки Польща протягом 21 дня підписує закон та розпоряджається про його негайне оприлюднення в офіційному виданні (*Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*) [22, с. 69].

Отже, аналізуючи конституційні положення стосовно внесення змін до конституцій на референдумі в Україні та Польщі, можемо констатувати, що обидві держави передбачають таку можливість. Однак, в Україні референдум щодо затвердження змін до Конституції в обов'язковому порядку призначається Президентом України як ускладнена процедура внесення змін до тих розділів Основного Закону, які користуються особливим захистом. Натомість у Польщі референдум щодо таких змін до Конституції може бути використаний як додатковий механізм на вимогу суб'єктів законодавчої ініціативи внесення змін до конституції.

**Обмеження для внесення змін до конституцій.** Відповідно до п. 51 Доповіді загальні вимоги по внесенню поправок в конституції у більшості країн досить жорсткі. Однак, в багатьох конституціях є спеціальні обмеження для деяких форм поправок, які роблять процедуру їх внесення ще більш складнішою [4].

Відповідно до ст. 157 Основного Закону України 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.

Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану [13].

Окремої уваги заслуговує положення ч. 6 ст. 228 Конституції Республіки Польща, в якій закріплено, що під час надзвичайного стану не можна змінювати: Конституцію, виборче законодавство до Сейму, Сенату та органів місцевого самоврядування, Закон про вибори президента республіки та закон про надзвичайний стан [16]. Зазначене положення польські конституціоналісти розглядають як додаткову гарантію стабільності Конституції Республіки Польща. А відповідні законодавчі процедури, розпочаті раніше, мають бути призупинені [22, с. 69].

Таким чином, аналіз конституційних положень стосовно обмеження для внесення змін до конституцій України та Польщі дозволяє виокремити наступні ключові спільні та відмінні моменти: по-перше, Конституція України містить більш конкретні норми, які встановлюють обмеження для внесення змін до Конституції України, проте у Конституції Польщі взагалі відсутні, а саме: неможливість змін, якщо вони передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України; неможливість зміни в умовах воєнного стану; по-друге, як в Україні, так і в Польщі Конституція не може бути змінена в умовах надзвичайного стану.

**Роль конституційних судів у внесенні змін до конституцій.** Відповідно до п. 194 Доповіді досить рідкий процесуальний механізм, який, однак, можна знайти в деяких нових демократіях, повинен включати в себе обов'язкову і систематичну перевірку, яка проводиться національним Кон-

ституційним судом, перед прийняттям парламентом відповідної поправки до конституції [4].

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 цієї Конституції [13].

Хоча у конституційному законодавстві Польщі відсутні положення, що стосуються здійснення контролю за внесенням змін до Конституції, для вітчизняного конституціоналізму дане питання має неабияке значення.

Як слушно зауважує Т. Бірмонтієне деякі зміни до конституції, особливо ті, що визнані органами конституційної юрисдикції неконституційними, привертають значну увагу суспільства, зумовлюють напруженість і гострі дискусії не лише щодо їх змісту, а й щодо повноважень конституційного суду втручатися в процес внесення змін до конституції. Рішення конституційних судів Турецької Республіки, України, Республіки Молдова привернули значну увагу і зумовили обговорення щодо повноважень органів конституційної юрисдикції займатися цією діяльністю. Найчастіше такі дискусії виникають у зв'язку з рішеннями конституційних судів щодо неконституційності внесених змін до конституції, які були чинними і застосовувались протягом певного періоду, тобто *ex-post* контроль [10, с. 223].

Порівняльна характеристика підходів до цього питання в зарубіжних державах дала можливість С. Різнику узагальнити, що: 1) національні конституції вкрай рідко передбачають конституційний контроль законопроектів про внесення змін до конституції

(попередній контроль); 2) конституційний контроль уже схвалених законів про внесення змін до конституції, як звичайно, прямо не закріплюється в нормативних текстах, натомість органи конституційної юрисдикції нерідко самостійно формують практику з цього приводу, логічно враховуючи своє титульне завдання захисту конституції; 3) національні конституції або ж конституційна практика вказують на значну перевагу у здійсненні саме процесуального (формального, процедурного) контролю змін до конституції, а не його змістовного (сутнісного, субстантивного) варіанту; 4) в рідкісних випадках національні конституції прямо забороняють конституційний контроль змін до них [23, с. 20-21].

**Висновки.** Аналіз основних підходів щодо внесення змін до конституцій України та Польщі дозволяє зробити висновок, що найбільш поширеними елементами механізму внесення змін до конституції є:

а) як Україна, так і Польща передбачають жорсткий спосіб внесення змін в Основні Закони;

б) України та Польща передбачають однаковий суб'єктний склад ініціаторів внесення змін до конституцій: парламент та глава держави. Проте, кількісний склад членів парламентів обох держав, які можуть ініціювати зміни до конституцій, відрізняється;

в) схожими є й парламентські процедури при внесенні змін до конституцій України та Польщі, а саме жорсткі процедурні норми, які регламентують порядок внесення змін до Основних Законів;

г) Україна та Польща передбачають можливість внесення змін до конституцій на референдумі. Однак, в Україні референдум щодо затвердження змін до деяких розділів Конституції є обов'язковим, а в Польщі референ-



дум щодо таких змін до Конституції є допустимим;

г) як Україна, так і Польща на конституційному рівні закріплюють положень стосовно обмеження для внесення змін до конституцій (зокрема, конституція не може бути змінена в умовах надзвичайного стану).

Важливим продовженням даного дослідження, на наш погляд, має стати аналіз практичної реалізації охарактеризованих конституційних процедур змін чинних конституцій України та Польщі.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Погорілко В. Роль та значення Конституції в українському державотворенні і правотворенні. *Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження»*. 2006. № 1. С. 23-32.

2. Ющик О. І. Суперечності Конституції України як юридична передумова її змінення. *Актуальні проблеми конституційного права та державотворення: Збірник наукових праць*. 2008. Ч. 1. С. 41-45.

3. Шаповал В. П'ять років Конституції України: реалії і проблеми. *Віче*. 2001. № 6. С. 13-23.

4. Доклад о конституционных поправках, принят Венецианской комиссией на 81-м пленарном заседании (Венеция, 11-12 декабря 2009 г.) URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-rus) (дата звернення 14.06.2021)

5. Шаповал В. Юридичний феномен Конституції держави. *Вісник Конституційного Суду України*. 2003. № 5. С. 96-112.

6. Garlicki L. *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykladu*. 12 wydanie. Warszawa, 2008. 438 s.

7. Совгира О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 556 с.

8. Тесленко М. «Непорушність» Конституції як особлива гарантія її правової охорони. *Право України*. 2006. № 11. С. 10-14.

9. Лунь З. І. *Правова охорона Конституції України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02*. Київ, 2003. 16 с.

10. Бірмонтієне Т. «Невидимі» поправки до конституції: роль конституційного суду. *Вісник Конституційного Суду України*. 2016. № 4-5. С. 223-238.

11. Тацій В.Я. Актуальні питання розвитку вітчизняного конституціоналізму на сучасному етапі державотворення. *Вісник Академії правових наук України*. 2008. № 3 (54). С. 35-42.

12. Багрій О. Сутність принципу верховенства Конституції України. *Підприємство, господарство і право*. 2013. № 9. С. 83-87.

13. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 10.06.2021).

14. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#top> (дата звернення 10.06.2021).

15. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення 10.06.2021).

16. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf> (дата звернення: 12.06.2021).

17. Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 318. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030570507> (дата звернення 12.06.2021).

18. Оніщенко О. В. Конституція України як основне джерело конституційного права України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 21 с.



19. Поличко Т. В. Верховенство конституційних норм у національній системі права: порівняльно-аналітичне дослідження: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2020. 21 с.

20. Polskie prawo konstytucyjne / Pod red. Dariusza Góreckiego. 4-te wydanie. Warszawa, 2012. 318 s.

21. Banaszak B. Prawo konstytucyjne. 4. wydanie. Warszawa, 2008. 774 s.

22. Wojtczak D., Bisztyga A. Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły. *Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*; (E-Monografie; nr 114). S. 65-76.

23. Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні: автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2021. 42 с.

## REFERENCES:

1. Pogorilko, V. (2006). Rol' ta znachennja Konstituciji v ukraїns'komu derzhavotvorenni i pravotvorenni [The role and significance of the Constitution in Ukrainian state-building and law-making]. *Ukraїns'ko-grec'kij mizhnarodnij naukovij juridichnij zhurnal «Porivnjal'no-pravovi doslidzhennja» [Ukrainian-Greek International Scientific Legal Journal "Comparative Legal Research"]*, 1. 23-32 [in Ukrainian].

2. Jushhik, O. I. (2008). Superechnosti Konstituciji Ukraїni jak juridichna peredumova її zminennja [Contradictions of the Constitution of Ukraine as a legal precondition for its change]. *Aktual'ni problemi konstitucijnogo prava ta derzhavotvorennya: Zbirnik naukovih prac' [Actual problems of constitutional law and state formation: Collection of scientific works]*, 1, 41-45 [in Ukrainian].

3. Shapoval, V. (2001). P'jat' rokov Konstituciji Ukraїni: realii i problem [Five years of the Constitution of Ukraine: realities and problems]. *Viche [Chamber]*, 6, 13-23 [in Ukrainian].

4. Doklad o konstitucionnyh popravkah, prinjat Venecianskoj komisziej na 81-m plenarnom zasedanii (Venecija, 11-12 dekabnja 2009 g.) [Report on constitutional amendments adopted by the Venice Commission at its 81st plenary session (Venice, 11-12 December 2009)]. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2010\)001-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2010)001-rus) (data zvernennja 14.06.2021)

5. Shapoval, V. (2003). Juridichnij fenomen Konstituciji derzhavi [Legal phenomenon of the Constitution of the state]. *Visnik Konstitucijnogo Sudu Ukraїni [Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine]*, 5, 96-112 [in Ukrainian].

6. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykladu. 12 wydanie. Warszawa, 2008. 438 s.

7. Sovgirja O.V., Shuklina N.G. (2018). *Konstitucijne pravo Ukraїni. Povnij kurs [Constitutional law of Ukraine. Full course]*. Kyiv: Jurinkom Inter [in Ukrainian].

8. Teslenko, M. (2006). «Neporushnist'» Konstituciji jak osobлива garantija її pravovoi ohoroni ["Inviolability" of the Constitution as a special guarantee of its legal protection]. *Pravo Ukraїni [Law of Ukraine]*, 11, 10-14 [in Ukrainian].

9. Lun', Z. I. (2003). *Pravova ohorona Konstituciji Ukraїni [Legal protection of the Constitution of Ukraine]*. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

10. Birmontiene, T. (2016). «Nevidimi» popravki do konstituciji: rol' konstitucijnogo sudu ["Invisible" amendments to the constitution: the role of the constitutional court]. *Visnik Konstitucijnogo Sudu Ukraїni [Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine]*, 4-5, 223-238 [in Ukrainian].

11. Tacij, V.Ja. (2008). Aktual'ni pitannja rozvitku vitchiznjanogo konstitucionalizmu na suchasnomu etapi derzhavotvorennya [Current issues of development of domestic constitutionalism at the present stage of state formation]. *Visnik Akademii pravovih nauk Ukraїni [Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine]*, 3 (54), 35-42 [in Ukrainian].

12. Bagrij, O. (2013). Sutnist' principu verhovenstva Konstitucii Ukraïni [The essence of the principle of supremacy of the Constitution of Ukraine]. *Pidpriemnictvo, gospodarstvo i pravo [Entrepreneurship, economy and law]*, 83-87 [in Ukrainian].
13. Konstitucija Ukraïni. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (data zvernennja 10.06.2021).
14. Pro Reglament Verhovnoï Radi Ukraïni: Zakon Ukraïni vid 10.02.2010 r. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#top> (data zvernennja 10.06.2021).
15. Pro vseukraïns'kij referendum: Zakon Ukraïni vid 26.01.2021 r. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (data zvernennja 10.06.2021).
16. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf> (дата звернення: 12.06.2021).
17. Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 318. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030570507> (дата звернення 12.06.2021).
18. Onishhenko, O. V. (2005) *Konstitucija Ukraïni jak osnovne dzherelo konstitucijnogo prava Ukraïni [Constitution of Ukraine as the main source of constitutional law of Ukraine]*. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
19. Polichko, T. V. (2020). Verhovenstvo konstitucijnih norm u nacional'nij sistemi prava: porivnjal'no-analitchne doslidzhennja [The supremacy of constitutional norms in the national system of law: a comparative and analytical study]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
20. Polskie prawo konstytucyjne / Pod red. Dariusza Góreckiego. 4-te wydanie. Warszawa, 2012. 318 s.
21. Banaszak B. Prawo konstytucyjne. 4. wydanie. Warszawa, 2008. 774 s.
22. Wojtczak D., Bisztyga A. Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły. *Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*; (E-Monografie; nr 114). S. 65-76.
23. Riznik, S. V. (2021). *Konstitucijnist' normativnih aktiv: sutnist', metodologija ocinnjuvannja ta sistema zabezpečennja v Ukraïni [Constitutionality of normative acts: essence, methodology of estimation and system of maintenance in Ukraine]*. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].