

УДК 342.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.1.36>

ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Коваль Т.В.,
*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Черкаського національного університету
імені Богдана Хмельницького
ORCID: 0000-0003-1150-328X*

Коваль Т.В. Обмеження щодо внесення змін до конституції: порівняльно-правовий аспект.

У статті здійснено порівняльно-правовий аналіз обмежень (заборон) щодо внесення змін до конституції. У конституційній теорії вони отримали назву «eternity clauses» («вічні положення»). Мета їх встановлення очевидна та випливає з самої природи конституції, необхідності забезпечення її стабільності та захисту. Водночас, обсяг таких обмежень в європейській конституційній практиці різниться.

Автором з'ясовано, що найбільш чисельною групою серед них є ті, які забороняють змінювати зміст окремих конституційних положень. Як правило, предметом перегляду не можуть виступати основоположні конституційні принципи (цінності), зокрема форма правління, форма державного устрою, незалежність та територіальна цілісність держави, принципи верховенства права, народного суверенітету, права і свободи людини і громадянина, плюралізм, державна (офіційна) мова тощо. Однією з найбільш поширених конституційних заборон є заборона щодо зміни форми правління та форми державного устрою (конституції Франції, Греції, Італії, Румунії, Португалії, Німеччини та ін.). Значна частина конституцій має положення щодо неможливості скасування чи обмеження фундаментальних прав і свобод людини (конституції Німеччини, України, Молдови, Португалії та ін.). Ще одна група заборонних приписів пов'язана з часовими обмеженнями. Деякі конституції (Португалії, Греції) встановлюють конкретний проміжок часу, упродовж якого їх текст не може зазнавати змін (незалежно від предмету перегляду). Вказано, що така «перерва» необхідна для забезпечення сталої роботи державних інституцій, уникнення поспішних та потенційно дестабілізуючих реформ, обмеження впливу політичної кон'юнктури.

У статті згадано і про ситуаційні обмеження щодо внесення змін до конституції. Здебільшого до них відносять події надзвичайного характеру, під час яких влада повинна гарантувати стабільне функціонування держави та суспільства. Це, зокрема, воєнний стан, надзвичайний стан, облога, посягання на територіальну цілісність тощо. Подібні положення містяться в конституціях України, Бельгії, Франції, Естонії, Польщі, Молдови тощо.

Ключові слова: конституція, обмеження щодо внесення змін до конституції, «eternity clauses», формальні конституційні заборони.

Koval T.V. Limitations on amendments to the constitution: a comparative legal aspect.

The article provides a comparative legal analysis of limitations on amendments to the constitution. In constitutional theory, they are referred to as eternity clauses. The purpose of establishing them is obvious and stems from the very nature of the constitution, the need to ensure its stability and protection. At the same time, the scope of such restrictions varies in European constitutional practice.

The author has found that the most numerous group among them are those that prohibit changing the content of individual constitutional provisions. As a rule, fundamental constitutional principles (values) cannot be subject to revision, in particular the form of government, the form of state structure, the independence and territorial integrity of the state, the principle of the rule of law, popular sovereignty, human and civil rights and freedoms, pluralism, the state (official) language, etc. One of the most common constitutional prohibitions is the prohibition on changing the form of government and the

form of state structure (the constitutions of France, Greece, Italy, Romania, Portugal, Germany, etc.). A significant number of constitutions contain provisions on the impossibility of abolishing or restricting fundamental human rights and freedoms (the constitutions of Germany, Ukraine, Moldova, Portugal, etc.). Another group of prohibitions is related to time limits. Some constitutions (Portugal, Greece) establish a specific period of time during which their text cannot be amended (regardless of the subject of the revision). It is stated that such a «break» is necessary to ensure the stable functioning of state institutions, to avoid hasty and potentially destabilizing reforms, and to limit the influence of political circumstances.

The article also mentions situational restrictions on amending the constitution. These mainly include extraordinary events during which the authorities must ensure the stable functioning of the state and society. These include, in particular, martial law, a state of emergency, siege, encroachment on territorial integrity, etc. Similar provisions are contained in the constitutions of Ukraine, Belgium, France, Estonia, Poland, Moldova, etc.

Key words: constitution, limitations on amending the constitution, eternity clauses, formal constitutional prohibitions.

Постановка проблеми. Попри правовий режим воєнного стану та неможливість внесення змін до Конституції України, у національному інформаційному просторі триває дискусія щодо майбутньої конституційної реформи. Полеміка стосується як звичних для конституційно-правового поля тем (децентралізація публічної влади, права і свободи людини і громадянина, конституційний склад Верховної Ради України, функції та повноваження Президента України, конституційне правосуддя тощо), так і порівняно нових (адаптація до членства в Європейському Союзі, євроатлантичний курс України та ін.). Формат пропонованих змін також різниться – від оновлення окремих положень чинної конституції до прийняття нової, що відповідатиме вимогам часу. З огляду на це видається доцільним розглянути процедуру внесення змін до конституційного тексту, зокрема перелік обмежень (заборон) щодо перегляду конституційних норм. Мета їх встановлення очевидна та впливає з самої природи конституції, необхідності забезпечення її стабільності та захисту. Водночас, зміст та обсяг таких обмежень в європейській конституційній практиці потребує детальнішої оцінки.

Метою статті є порівняльно-правовий аналіз обмежень (заборон) щодо внесення змін до конституції.

Стан опрацювання проблематики. Зважаючи на фундаментальне значення Конституції України для національної правової системи, науковий інтерес до її приписів має стабільний та незмінний характер. Тематика перегляду конституції, внесення змін та доповнень до неї була предметом дослідження таких вчених, як: К. Бабенко, Д. Белов, М. Белова, Ю. Бисага, Ф. Веніславський, З. Лунь, П. Стецюк, Ю. Тодика, В. Федоренко, Є. Черняк, О. Щербанюк та ін. Академічний пошук не припинився навіть під час повномасштабного вторгнення. Впродовж останніх років було опубліковано декілька фахових робіт, зокрема стаття Д. Белова та М. Белової, в якій проаналізовано доктрину та практику зарубіжних країн щодо внесення змін до конституції [1], та стаття О. Щербанюк, в якій розкрито теоретичні та практичні аспекти форм та меж внесення змін і доповнень до конституції [2].

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на можливість внесення змін та доповнень до конституції, її норми прийнято поділяти на три групи: 1) ті, які змінюються у «спрощеному» порядку; 2) ті, які змінюються в «ускладненому» порядку (як правило, із залученням додаткового суб'єкта чи суб'єктів); 3) ті, які не можуть бути змінені у будь-якому порядку та за будь-яких обставин [3, с. 39]. У конституційній теорії остання група норм отримала назву «eternity clauses» – «вічні положення». Вони можуть міститися безпосередньо в тексті конституції (формальні конституційні заборони), а можуть виявлятися через процес тлумачення конституції конституційними судами або іншими органами, що здійснюють конституційний контроль. За підрахунками Д. Жалімас, формальні конституційні заборони включені майже до 35% конституцій світу [4].

Приписи, що забороняють змінювати ті чи інші положення конституції, також можна класифікувати. Підтримуємо позицію Є. Черняк, яка виокремлює такі групи конституційних заборон: 1) за змістом (предметом) окремих конституційних положень; 2) за часом дії; 3) за окремими обставинами [5, с. 33].

Перша група є найчисельнішою і міститься в текстах багатьох європейських конституцій. Як правило, предметом перегляду не можуть виступати основоположні конституційні принци-

пи (цінності), зокрема форма правління, форма державного устрою, форма політичного режиму, незалежність та територіальна цілісність держави, права і свободи людини і громадянина тощо. Вказані принципи поділяють на загальні (general clauses) та спеціальні (specific clauses). Загальні здебільшого стосуються положень, що пов'язані з державним ладом (республіканізм чи монархізм, федерація чи унітарна держава, територіальна цілісність та ін.), спеціальні – положень, що захищають фундаментальні права і свободи та базові демократичні цінності (плюралізм, верховенство права та ін.) [6, с. 55].

Однією з найпоширеніших конституційних заборон є заборона щодо зміни форми правління та форми державного устрою. Наприклад, відповідно до ст. 89 Конституції Франції республіканська форма правління не може бути предметом ревізії [7, с. 55]. Конституція Греції проголошує, що її приписи можуть піддаватись перегляду за винятком тих, які визначають основу та форму державного ладу країни як парламентської республіки (ст. 110) [8, с. 123]. Заборони щодо зміни республіканської форми правління знаходимо також в конституціях Італії та Румунії (ст.ст. 139 та 148 відповідно). Конституція Португалії (ст. 288) вказує, що закони щодо перегляду конституції повинні поважати, окрім іншого, республіканську форму правління [9]. Наявність вказаних обмежень пояснюється історичними причинами, зокрема тривалою боротьбою проти монархічного ладу. Водночас, дослідники вказують, що неможливість конституційної зміни форми правління фактично усуває майбутні покоління від можливості управління державою [5, с. 33]. До речі, у конституціях сучасних європейських монархій фактично немає положень щодо неможливості зміни форми правління.

В окремих державах предметом конституційного перегляду не може бути форма державного устрою. Так, Основний закон Німеччини у ч. 3 ст. 79 містить положення, згідно з яким зміни, що зачіпають поділ Федерації на землі (тобто федеральний устрій держави – авт.) та принцип участі земель у прийнятті законодавства, є неприпустимими [10, с. 69]. Натомість, Конституція Румунії забороняє змінювати унітарну форму держави. Ст. 148 визначає, що положення, які стосуються національного, незалежного, єдиного та неподільного характеру румунської держави не можуть виступати предметом перегляду [11, с. 119].

Захист територіальної цілісності є ще одним важливим eternity clause у конституціях. Як правило, він властивий державам, які мають болючий досвід авторитарного правління. Показовим є приклад Конституції України, яка у ст. 157 прямо забороняє зміни, що спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності [12]. У цьому контексті варто згадати рішення Конституційного Суду України від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014 (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим), в якому наголошено, що «принципи цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону, поширення суверенітету України на всю її територію встановлені Конституцією України. Звуження меж існуючого кордону України, виведення будь-якого суб'єкта адміністративно-територіального устрою України з її складу, зміна конституційно закріпленого статусу адміністративно-територіальної одиниці, зокрема Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, як невід'ємної складової частини України шляхом проведення місцевого референдуму суперечать зазначеним конституційним принципам» [13].

Конституції деяких європейських держав містять заборони щодо зміни державної мови. Наприклад, вже згадувана Конституція Румунії (ст. 148) вказує, що положення щодо офіційної мови не можуть бути предметом перегляду за жодних обставин [11, с. 119].

Значна частина конституцій має положення щодо неможливості скасування чи обмеження фундаментальних прав і свобод. Так, Основний закон Німеччини (ст. 79) забороняє змінювати ст.ст. 1 та 20, якими закріплено недоторканність людської гідності, невід'ємність та невідчужуваність прав людини, принцип народного суверенітету та право на опір у разі посягання на конституційний лад [10, с. 16, 29]. Конституція Португалії (ст. 288), яка містить чи не найширший перелік конституційних заборон, відзначає, що закони про перегляд конституції повинні поважати права, свободи та гарантії громадян, права працівників, комісій працівників та профспілкових об'єднань [9]. Конституція Молдови (ст. 142) не допускає перегляд, наслідком якого було б скасування основних прав і свобод громадян чи гарантій таких [14, с. 128]. Конституція України (ст. 157) також забороняє зміни, що передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина [12]. У практиці Конституційного Суду України, який здійснює попередній конституційний контроль щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України, є декілька важливих

справ. Так, свого часу народні депутати України пропонували внести зміни до ст. 46 Конституції України, яка закріплює право на соціальний захист у старості, вимоги щодо віку – 55 років для жінок та 60 років для чоловіків. На думку Суду, «пропоновані зміни, по-суті, обмежують право громадян на соціальний захист у старості, оскільки за своїм буквальним смислом фактично позбавляють (очевидно, всупереч намірам самих авторів законопроекту) права на соціальний захист жінок, старших (вище) 55 років і чоловіків, старших (вище) 60 років, що суперечить вимогам статті 157 Конституції України» [15]. Тому законопроект було визнано таким, що не відповідає вимогам Конституції України.

Обмеження щодо внесення змін стосуються й інших базових конституційних цінностей. Наприклад, Основним законом Німеччини (ст. 79) заборонено змінювати положення про демократичний та соціальний характер держави, Конституцією Румунії (ст. 148) – про незалежність органів юстиції та політичний плюралізм, Конституцією Греції (ст. 110) – про рівність громадян перед законом, Конституцією Швейцарії (ст. 139) – про неможливість порушення норм міжнародного права та ін. Конституція Португалії (ст. 288) вказує, що закони про її перегляд мають поважати плюралізм думок та політичних організацій, включаючи політичні партії, та право на демократичну опозицію; розподіл та взаємозалежність органів державної влади; незалежність судів тощо [9].

Друга група заборонних приписів пов'язана з часовими обмеженнями. Деякі конституції встановлюють конкретний проміжок часу, упродовж якого їх текст не може зазнавати змін (незалежно від предмету перегляду). Така «перерва» потрібна для забезпечення сталої роботи державних інституцій, відмежування від політичної кон'юнктури, уникнення поспішних та потенційно дестабілізуючих реформ. Для прикладу, Асамблея Республіки Португалія може знову переглянути конституцію лише через п'ять років після дати опублікування закону про її перегляд (ч. 1 ст. 284) [9]. Такий же строк визначено і Конституцією Греції (ч. 6 ст. 110) [8, с. 124]. Окремо слід згадати і про часові обмеження щодо зміни одних й тих самих положень конституції. Так, Конституція України забороняє протягом строку повноважень Верховної Ради України двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України [10]. Нагадаємо, що термін повноважень українського парламенту становить п'ять років (ч. 1 ст. 76). Щоправда, він може бути коротшим (наприклад, у випадку розпуску Верховної Ради України та призначення Президентом України позачергових виборів до неї).

Окремо слід згадати і про ситуаційні обмеження щодо внесення змін до конституції. Як правило, до них відносять події надзвичайного характеру, під час яких влада повинна гарантувати стабільне функціонування держави та суспільства. Це, зокрема, воєнний стан, надзвичайний стан, облога, посягання на територіальну цілісність тощо. Так, Конституція Молдови (ст. 142) не може бути змінена під час надзвичайного, воєнного стану чи облоги. Конституція Франції (ст. 89) вказує, що будь-яку процедуру її перегляду взагалі не можна розпочинати або продовжувати у разі, якщо існує загроза цілісності державної території [7, с. 55]. Конституція Бельгії (ст. 196) проголошує, що будь-який перегляд конституції не можна починати або продовжувати під час війни або в той період, коли палати парламенту не можуть вільно зібратися на федеральній території. Конституція Естонії (ст. 161) відзначає, що питання щодо її зміни не може постати і конституція не може бути змінена в період надзвичайного або воєнного стану [16]. У Конституції Республіки Польща (ст. 228) закріплено, що під час надзвичайного стану не можна змінювати не лише Конституцію, а й законодавство про вибори (*ordynasje wyborcze*) до Сейму, Сенату і органів територіального самоврядування, закон про вибори Президента Республіки, а також закони про надзвичайні стани [17, с. 74].

Аналізуючи обмеження щодо внесення змін і доповнень до конституційного тексту, варто згадати і про конституції, які, хоч і не містять конкретного переліку заборон, фактично не дозволяють змінювати її базові принципи (цінності). Так, у ст. 112 Конституції Норвегії, вказано: «... будь-які зміни не повинні суперечити принципам Основного закону, а бути лише модифікаціями певних положень, які не змінюють його конституційний дух» [18, с. 124]. Наявність вказаних формулювань спонукає розуміти конституційні зміни не лише з формальної точки зору, а й з урахуванням загального контексту розвитку держави, системи вищих цінностей, на яких базується суспільство. Національна конституційна практика має декілька подібних прикладів. Так, у висновку від 16 грудня 2019 р. № 7-в/2019 за конституційним зверненням щодо законопроекту, яким пропонувалося закріпити повноваження Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад

Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань, Конституційний Суд України вказав: «поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею задля адекватної реалізації прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, поділ влади є гарантією прав і свобод людини і громадянина. Тому будь-яке порушення принципу поділу влади, що призводить до її концентрації, у тому числі суміщення не належних певним органам державної влади функцій, порушує гарантії прав і свобод людини і громадянина» [19]. Попри те, що у законопроекті не було конкретних згадок про скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, Суд визнав його таким, що не відповідає вимогам ч. 1 ст. 157 Конституції України.

Висновки. Аналіз конституційних положень стосовно обмежень щодо внесення змін до конституцій дозволяє дійти наступних висновків. У конституційній теорії норми конституції, що не можуть бути змінені у будь-якому порядку та за будь-яких обставин, отримали назву «eternity clauses» («вічні положення»). Вони містяться у конституціях багатьох європейських держав, в тому числі і України. Їх прийнято класифікувати за різними критеріями – предметом (змістом), часом дії, обставинами та ін. Як правило, предметом перегляду не можуть виступати основоположні конституційні принципи (цінності), зокрема форма правління, форма державного устрою, незалежність та територіальна цілісність держави, принцип верховенства права, права і свободи людини і громадянина, плюралізм тощо. Заборони часового та ситуаційного характеру (воєнний та надзвичайний стан, облога, посягання на територіальну цілісність) покликані гарантувати стабільне функціонування держави та суспільства в особливі періоди. Окрім цього, обмеження щодо внесення змін до конституції, можуть виявлятися і процесі діяльності органів конституційного контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Белов Д., Белова М. Внесення змін до конституції: доктрина та практика зарубіжних країн. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 2. С. 19–25.
2. Щербанюк О. Форми та межі внесення змін і доповнень до конституції: теоретичні та практичні аспекти. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 4. С. 47–57.
3. Федоренко В. Внесення змін до Конституції в Україні та за кордоном: поняття, моделі, суб'єкти, процедури. *Право і суспільство*. 2021. № 5. С. 32–40.
4. Zalimas, Dainius. Eternity Clauses: a Safeguard of Democratic Order and Constitutional Identity. Speech of the President of the Constitutional Court of Lithuania. November 1, 2017. URL: https://www.gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/Speech_of_the_President_of_the_Constitutional_Court_of_Lithuania_Prof.Dr._Dainius_alimas.pdf (дата звернення: 30.07.2025).
5. Черняк Є. Забороняючі приписи перегляду конституції в системі гарантій її забезпечення. *Український часопис конституційного права*. 2017. № 4. С. 31–37.
6. Putignano, Alessia. The Eternity Clauses in Modern Constitutions: a Danger to Democracy or a Necessary Safeguard? Past, Present, and Future of Constitutional Amendment. Rome. Luiss University, 2023. 124 p.
7. Конституція Французької Республіки (з передмовою В. Шаповала) / В. Шаповал. К.: Москаленко О., 2018. 56 с.
8. The Constitution of Greece. Translated by X. Paparrigopoulos. Athens: Hellenic Parliament, 2022. 155 p.
9. Constitution of the Portuguese Republic. Seventh Revision (2005). URL: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf> (дата звернення: 01.08.2025).
10. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина. Berlin: Deutscher Bundestag, 2024. 146 с. URL: https://www.bundestag.de/resource/blob/1033364/grundgesetz_uk.pdf (дата звернення: 02.08.2025).
11. Конституції країн світу: Республіка Болгарія, Румунія, Угорщина, Республіка Хорватія / Переклад Т. Руденко / О. Коротюк, О. Лавринович. К.: ОВК, 2021. 250 с.
12. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 05.08. 2025).
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого

- Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-14#Text> (дата звернення: 05.08.2025).
14. Конституція Республіки Молдова. Декларація незалежності. Постанова КС № 36 від 05.12.2013 р.: Конституційний блок / Конституційний суд Респ. Молдова; підготовлене під керівництвом А. Тенасе ; переклад укр.: К. Кожухар. Chişinău : Arc, 2016. Tipogr. «Balasron». 156 p.
 15. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 46 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 46 Конституції України) від 2 червня 1999 р. № 2-в/99 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-99> (дата звернення: 07.08.2025).
 16. The Constitution of the Republic of Estonia. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolidate> (дата звернення: 07.08.2025).
 17. Конституція Польської Республіки (з передмовою В. Шаповала) / В. Шаповал. К.: Москаленко О.М., 2018. 84 с.
 18. Конституції країн світу: Швейцарська Конфедерація, Королівство Норвегія, Фінляндська Республіка / О. Коротюк, О. Лавринович / Переклад Т. Руденко, В. Станіч. К.: ОВК, 2021. 180 с.
 19. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 грудня 2019 р. № 7-в/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007v710-19#Text> (дата звернення: 08.08.2025).