

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

DOI <https://doi.org/10.32837/app.v0i66.716>  
УДК 340.131.5

**Г. В. Берченко**  
*orcid.org/0000-0002-0365-9009*  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного права України  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

### ЗАСТЕРЕЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРОЦЕДУРИ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Генетично конституційний контроль з'явився у зв'язку з необхідністю органу конституційного контролю перевіряти на відповідність конституції акти парламенту. Проте нині сформувалася значна практика участі органів конституційної юрисдикції у розгляді в формі контролю за законопроектами про внесення змін до конституції. Водночас цей підхід має свої позитивні і негативні сторони. Особливої актуальності це питання набуває у зв'язку з необхідністю оцінки сформованої практики Конституційного Суду України (далі – КСУ) щодо надання висновків на відповідність законопроектів про внесення змін до Конституції України на відповідність її статтям 157-158 (попередній контроль). При цьому важливим компонентом таких висновків КСУ стали так звані «застереження».

Метою статті є з'ясування ролі застережень Конституційного Суду України у процедурі внесення змін до Конституції України. Завдання статті: розкрити історію появи застережень у практиці діяльності КСУ і їх нормативне регулювання; встановити підходи до поняття «застереження» КСУ у висновках щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України; надати пропозиції щодо законодавчих змін у частині врегулювання висловлення застережень КСУ, встановити їх зміст і роль в механізмі внесення змін до Конституції України.

Окремі аспекти зазначеної проблематики знайшли своє відображення у дослідженнях М.В. Савчина (Савчин, 2009), І.Д. Сліденка (Сліденко, 2010), А.А. Стрижака (2013), В.М. Шаповала (Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик (ред.), 2010) та інших. Разом із цим комплексного повного дослідження проблеми застережень КСУ у висновках щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України не здійснювалося.

Із самого початку конституційного нормопректування закладалася ідея надання КСУ попереднього конституційного контролю за внесенням змін до Конституції України. Відповідно до ч. 2 ст. 258 проекту, винесеного на всенародне обговорення в редакції від 1 липня 1992 року, «конституційні закони можуть бути прийняті, змінені чи доповнені при наявності висновку КСУ про конституційність проектів цих законів, змін чи доповнень до них (Конституція незалежної України, 1995, с. 180).

Венеціанська комісія у висновку щодо тексту Конституції України CDL-INF(1997)002-е від 7-8 березня 1997 року зазначила, що, схвалюючи спробу гарантувати у Конституції забезпечення прав людини шляхом заборони скасування їх законом (стаття 157), це, а також деякі інші положення (зокрема стосовно заборони внесення змін до Конституції, спрямованих на ліквідацію незалежності України або порушення її територіальної цілісності) залишають Конституційному Суду велике поле для тлумачення.

Тим самим, на думку В.М. Шаповала, КСУ «виступає в конституційній нормотворчості у ролі своєрідного співавтора». Через цю процедуру Конституція України є однією з найбільш жорстких. Не можна погодитися з тезою автора про те, що подібних повноважень не мають конституційні суди в інших країнах, за винятком Киргизстану. Думка ж про те, що відповідне повноваження спричиняє надмірне посилення політичного аспекту в діяльності КСУ потребує підтримки (Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик (ред.), 2010, с. 117). Виникало питання і щодо обов'язковості таких висновків, що прямо ані в проектах конституції, ані в остаточному її тексті не відобразилося. З цього приводу Венеціанська комісія пропонувала уточнити в тексті Конституції, чи висновки, прийняті КСУ згідно з цими процедурами, є юридично обов'язковими (Конституція незалежної України, 1997, с. 265).

Нагадаємо, що відповідно до попередньої редакції тексту Конституції України (до реформи 2016 року) властивість обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності поширювалася лише на рішення КСУ щодо конституційності актів, а також офіційне тлумачення (стаття 150). Водночас за буквального розуміння цього положення відповідними властивостями, зокрема, не були наділені висновки КСУ щодо внесення змін до Конституції України (абз. 8-10 п. 2 мотивувальної частини Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 9 червня 1998 року № 8-рп/98. Тоді КСУ визнав, що рішення і висновки рівною мірою є обов'язковим до виконання.

Як зазначається в літературі, КСУ поширив зобов'язуючу силу також і на власні висновки з тих міркувань, що цей правовий акт є однією з процесуальних форм судового рішення (Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик (ред.), 2010, с. 420). Як бути із застереженнями КСУ і що це власне таке? Справа в тому, що сам КСУ сформував такий підхід, відповідно до якого в резолютивній частині рішення він надає оцінку відповідності або невідповідності законопроекту (його частин) статтям 157-158 Конституції України або взагалі відмовляється в якійсь частині надавати оцінку чи закриває провадження (Берченко, 2019). Водночас у мотивувальній частині КСУ, визнаючи законопроект таким, що відповідає статтям 157-158, висловлює своєрідне занепокоєння окремими його положеннями.

Термін «застереження» з самого початку при цьому не використовувався, а звучав лише в окремих думках суддів. Згодом і в тексті одного з висновків КСУ прямо з'явився термін «застереження». Так, йдеться про висновок КСУ від 23 листопада 2018 року № 4-в/2018 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстраційний № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (абзац 4 пункту 3.1 мотивувальної частини).

КСУ прямо назвав застереженнями свою позицію в абзацах 3-4 пункту 3.1.1 мотивувальної частини висновку по справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстраційний № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019.

У висновку від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 і 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстраційний № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019 КСУ вже чотири рази в тексті прямо назвав свою позицію «застереженням» (абзац 7 пункту 2.1, абзац 12 пункту 2.2, абзац 5 пункту 2.3, абзац 2-5 пункту 2.5 мотивувальної частини).

Так само у висновках Конституційного Суду України щодо скасування депутатської недоторканності КСУ неодноразово визнавав пропозиції щодо відповідного скасування такими, що відповідають статтям 157-158 Конституції України, проте наводив свої роздуми з цього приводу (не називаючи їх «застереженнями»). Так, у висновку від 19 червня 2018 року № 2-в/2018 ці роздуми знайшли своє відображення в абзацах 6-8 пункту 3.1 мотивувальної частини. Оскільки цей законопроект був схвалений остаточно, зупинимось на цьому детальніше.

Справа в тому, що досить активно серед політиків і експертів, юристів звучала теза про те, що при ухваленні Закону про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканості народних депутатів України) була порушена процедура в частині розгляду парламентом цього законопроекту, що було пов'язано з тим, що у КСУ були застереження до законопроекту. Ці тези також звучали під час обговорення законопроекту в парламенті і використовуються у поданні 50 народних депутатів України від 3 вересня 2019 року № 27-Х від 31 січня 2020 року. Такими «застереженнями» і вважаються рекомендації, висловлені КСУ в абзацах 6-8 пункту 3.1 мотивувальної частини висновку. Отже, виникає, зокрема, і питання щодо можливого порушення конституційної процедури при ухваленні законопроектів про внесення змін до Конституції, де були допущені порушення законодавчої процедури розгляду відповідних застережень КСУ і здійснення внаслідок цього вже наступного конституційного контролю.

Окрім спірності права КСУ надавати «застереження» у цій інтерпретації, зазначу, що у Конституції, а також в Законі України «Про Конституційний Суд України» про застереження нічого не сказано, такий термін взагалі не вживається. Лише в абзаці 2 частини 3 статті 96 Закону України «Про Конституційний Суд України» раз вживається термін «застереження», проте зовсім в іншому контексті – при ухваленні змін до Регламенту Конституційного Суду України.

Натомість про застереження Конституційного Суду України сказано у Регламенті Верховної Ради України (затвердженому Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI). За Регламентом Верховної Ради України наявність «застережень» впливає на процедуру розгляду Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України. Про це йдеться у частині 11 статті 147, частинах 5 і 6 статті 149, статті 150 Регламенту Верховної Ради України. Виникає закономірне питання – про які застереження сказано у Регламенті (оминаємо питання стосовно того, що на рівні Регламенту вживається новий термін, який не міститься взагалі ніде більше в законодавстві)? Тим більше, що Регламент Верховної Ради України термін «застереження» не тлумачить.

Історично висловлення різного роду думок рекомендаційного характеру у мотивувальній частині висновку щодо відповідності законопроекту статтям 157-158 Конституції – винахід самого КСУ, який він почав застосовувати з 2000 року. Саме такі думки згодом набули статусу «застережень» у його рішеннях. Проте насправді більш логічно вважати застереженнями ситуацію, коли КСУ визнає, що пропонувані зміни лише частково відповідають статтям 157-158 Конституції України, а частково – ні. І такі випадки вже неодноразово були в історії КСУ. На моє переконання, це і можна вважати «застереженнями» КСУ. Це єдина інтерпретація цього терміну, яка хоч якось узгоджується із Конституцією.

За усталеною юридичною технікою, застереження – це певні вилучення, які зазначаються окремо, не вносячи змін прямо до тексту. У цьому значенні «термін» застереження вживається у частині 1 статті 190 Регламенту Верховної Ради України. Так само процедура застережень застосовується щодо міжнародних договорів. Відповідно до статті 2 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року № 1906-IV застереження – одностороння письмова заява, зроблена при підписанні, ратифікації, затвердженні, прийнятті міжнародного договору або приєднанні до нього, якою висловлюється бажання виключити або змінити юридичну дію певних положень договору щодо їхнього застосування до України.

Вочевидь, законодавець, формулюючи термін «застереження» щодо висновку КСУ про внесення змін до Конституції України, мав на увазі лише ті випадки, коли законопроект відповідає статтям 157-158 Конституції України лише частково, наприклад низка положень їм відповідають, інші ж – ні. Як варіант застереженням можна вважати ситуацію, коли Конституційний Суд України визнає законопроект таким, що відповідає статтям 157-158 Конституції України і частково припиняє провадження у справі або ж узагалі відмовляється розглядати певні зміни з тих чи інших причин (що також було у практиці КСУ). Це – інше питання щодо правомірності і коректності таких дій з боку КСУ).

З цієї точки зору аргументація, висловлена КСУ у мотивувальній частині, у «негативному» висновку, в якому КСУ знайшов порушення статей 157-158, може допомогти правильно відкоригувати законопроект і має право отримати статус «застережень». Що ж до інших думок КСУ, які якраз застереженнями частіше і називають, в тому числі і самі судді, то сам факт їх



існування певною мірою дивує, оскільки їх висловлення не закріплено як пряме повноваження КСУ. Виникає питання і щодо їх юридичного статусу, зокрема обов'язковості, наслідків неврахування. Доктринальна, рекомендаційна функція КСУ в цьому плані тут є не зовсім коректною, оскільки КСУ має виконувати певну роль – вказувати межі дозволеного, проте в жодному разі не висловлювати фахові або ж експертні побажання. Єдиний наслідок серед таких можливих побажань – це лише необхідність їх «розгляду» парламентом, проте в жодному разі не обов'язок урахування. Проте така дуальна природа висновків поза критеріями перевірки, визначеними статтями 157-158 Конституції України, стає більше політичною. Знову ж таки КСУ – це не експерт, який залучається як дорадчий орган, а суб'єкт, юридичні позиції якого повинні мати обов'язковий характер.

Варто, на мій погляд, внести зміни до Регламенту Верховної Ради України і врегулювати це питання більш чітко, оскільки нинішній термін «застереження Конституційного Суду України» сприймається неоднозначно. Потрібно у Регламенті парламенту точніше прописати процедуру щодо випадків, у яких КСУ визнав невідповідність законопроекту загалом або в окремих його частинах статтями 157-158 Конституції України. Схожі пропозиції вже висловлювалися. Так, з цього приводу у Верховній Раді України вже зареєстровано законопроект № 2472 про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо приведення у відповідність до Конституції України). У ньому йдеться про вилучення положень про «застереження» із Регламенту Верховної Ради України.

Упорядкування самого механізму перевірки КСУ щодо відповідності статтям 157-158 законопроекту про внесення змін до Конституції не завадило б. Залишається достеменно нез'ясовним, які власне межі такої перевірки, чи має право КСУ відмовлятися розглядати якісь зміни, припиняти провадження у справі у випадку наявних неузгодженостей або давати якісь коментарі чи побажання щодо пропонуваніх змін.

Загалом же можна дійти радикального питання – чи потрібен обов'язковий попередній конституційний контроль у процедурі внесення змін до Конституції України? Адже попередній конституційний контроль при внесенні змін до конституції у світі не є досить поширеним. Це – досить рідкісний процесуальний механізм, який можна знайти в деяких нових демократіях. Така практика є в Азербайджані, Киргизстані, Молдові, Туреччині.

Досвід такого обов'язкового попереднього судового розгляду пропозицій про конституційну поправку дуже різний. Існують приклади того, що конституційні суди внесли цінний внесок, який поліпшив і послугував прикладом для наступних парламентських і громадських дебатів. Існують і приклади про те, що попередня участь суду внесла надмірну жорсткість у процес внесення змін. Це особливо відчутно, якщо будь-яка (навіть найнезначніша) зміна, внесена після рішення суду, буде означати те, що переглянутий варіант повинен бути представлений знову до суду. Венеціанська Комісія стверджує, що такого роду попередній судовий контроль є досить жорстким обмеженням парламенту, представляючи ризик того, що деякі пропозиції будуть виключені, навіть не маючи шансів на демократичне обговорення (пункт 195 Доповіді про конституційні зміни, схваленої на 81-му пленарному засіданні (11-12 грудня 2009 року).

Загалом така функція Конституційного Суду України є рідкісною, якщо порівнювати його з повноваженнями конституційних судів зарубіжних країн. Водночас Конституційний Суд шляхом здійснення цього повноваження є складовою частиною вторинної установчої влади і забезпечує легітимність установчого конституційного процесу (Савчин, 2009, с. 318).

На думку А. Стрижака, «за допомогою цієї процедури Конституційний Суд забезпечує легітимність процесу внесення змін до Конституції України. Адже внесення змін до Конституції чи прийняття нової потребує досягнення консенсусу серед всіх учасників внесення змін до Конституції України» (Стрижак, 2013, с. 47–48). Проте постає питання – чи має бути досягнутий консенсус ще й із Конституційним Судом? Чи взагалі його участь сприяє легітимності змін до Конституції?

Крім того, є й інше питання – чи є КСУ в цьому разі повноцінним суб'єктом установчої влади нарівні з парламентом, Президентом (за умови його ініціативи при внесенні законопроекту) або народом (у випадку затвердження законопроекту всеукраїнським референдумом). Водночас відповідь на ці та інші питання потребує окремого дослідження. Сам по собі

попередній контроль за своєю суттю є політичним, оскільки інстальований у процедуру прийняття закону з формальної сторони (Сліденко, 2010, с. 141).

Отже, можна дійти таких висновків. Історично висловлення різного роду думок рекомендаційного характеру у мотивувальній частині висновку щодо відповідності законопроекту статтям 157-158 Конституції – винахід самого КСУ, який він почав застосовувати з 2000 року. Саме такі думки згодом набули статусу «застережень» у його рішеннях. Варто внести зміни до Регламенту Верховної Ради України і врегулювати це питання більш чітко, оскільки нинішній термін «застереження Конституційного Суду України» сприймається неоднозначно. Потрібно у Регламенті ВРУ точніше прописати процедуру щодо випадків, коли КСУ визнав невідповідність законопроекту загалом або в окремих його частинах статтям 157-158 Конституції України. КСУ – це не експерт, який залучається як дорадчий орган, а суб'єкт, юридичні позиції якого повинні мати обов'язковий характер.

#### Література

- Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції. Ужгород : Ліра, 2009. 372 с.
- Сліденко І.Д. Феноменологія конституційного контролю. Генеза, природа і позиціонування в контексті аксіологічних, епістемологічних, праксіологічних, синергетичних аспектів. Київ : Істина, 2010. 624 с.
- Стрижак А.А. Установча влада: основні критерії легітимності внесення змін до Конституції України. Київ : Логос, 2013. 132 с.
- Шемшученко Ю.С., Ющик О.І. (ред.) Джерела конституційного права України. Київ : Наук. думка, 2010. 711 с.
- Проект Конституції України, винесений на всенародне обговорення в редакції від 1 липня 1992 року. Конституція незалежної України. У 3 кн. Кн. 1. Документи, коментарі, статті. Київ : Укр. Правнична Фондація, 1995. С. 123–194.
- CDL-INF(1997)002-e Opinion on the Constitution of Ukraine, adopted by the Commission at its 30th plenary meeting in Venice, on 7-8 March 1997. URL: [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1997\)002-e#](http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1997)002-e#).
- Венеціанська комісія. Висновок щодо проекту Конституції України від 21 травня 1996 року CDL-INF (96)6 щодо тексту, затвердженого Конституційною комісією 11 березня 1996 року. Конституція незалежної України. Книга 2. Ч. 1. К. : Право, 1997. С. 245–268.
- Берченко Г.В. Попередній контроль за змінами Конституції: юридичні позиції Конституційного Суду України. Право і суспільство. 2019. № 6-1. С. 9–16.

#### References

- Savchyn M.V. (2009) Konstytutsionalizm i pryroda konstytutsii [Constitutionalism and the nature of the constitution]. Uzhhorod : Lira, 2009 [in Ukrainian].
- Slidenko I.D. (2010) Fenomenolohiia konstytutsiinoho kontroliu. Heneza, pryroda i pozytsionuvannia v konteksti aksiolohichnykh, epistemolohichnykh, praksiolohichnykh, synerhetychnykh aspektiv [Phenomenology of constitutional control. Genesis, nature and positioning in the context of axiological, epistemological, praxiological, synergetic aspects]. Kyiv : Istyna, 2010 [in Ukrainian].
- Stryzhak A.A. (2013) Ustanovcha vlada: osnovni kryterii lehitymnosti vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy [Constituent power: the main criteria for the legitimacy of amendments to the Constitution of Ukraine]. Kyiv : Lohos, 2013 [in Ukrainian].
- Shemshuchenko Yu.S., Yushchik O.I. (red.) (2010) Dzherela konstytutsiinoho prava Ukrainy [Sources of constitutional law of Ukraine]. Kyiv : Nauk. dumka, 2010 [in Ukrainian].
- Proekt Konstytutsii Ukrainy, vyneseny na vsenarodne obhovorennia v redaktsii vid 1 lypnia 1992 roku [Draft Constitution of Ukraine, submitted for public discussion as amended on July 1, 1992] (1995). *Konstytutsiia nezalezhnoi Ukrainy. U 3 kn. Kn. 1. Dokumenty, komentari, statii.* [Constitution of independent Ukraine. In 3 books. Book 1. Documents, comments, articles.] Kyiv : Ukr. Pravnycha Fundatsiia, 1995 [in Ukrainian].
- CDL-INF(1997)002-e Opinion on the Constitution of Ukraine, adopted by the Commission at its 30th plenary meeting in Venice, on 7-8 March 1997. URL: [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1997\)002-e#](http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1997)002-e#).
- Venetsianska komisiia. Vysnovok shchodo proektu Konstytutsii Ukrainy vid 21 travnia 1996 r. CDL-INF (96)6 shchodo tekstu, zatverdzenoho Konstytutsiinoiu komisiieiu 11 bereznia 1996 r. (1997). [Venice Commission. Opinion on the draft Constitution of Ukraine of 21 May 1996 CDL-INF(96)6 on the text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996]. *Konstytutsiia nezalezhnoi Ukrainy. Knyha 2. Ch. 1.* [Constitution of independent Ukraine]. K. : Pravo, 1997 [in Ukrainian].

Berchenko H.V (2019) Popередnii kontrol za zminy Konstytutsii: yurydychni pozytsii Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Preliminary control over changes to the Constitution: legal positions of the Constitutional Court of Ukraine]. *Pravo i suspilstvo [Law and society]*. 2019. 6-1, 9-16 [in Ukrainian].

#### *Анотація*

**Берченко Г. В. Застереження Конституційного Суду України як елемент процедури внесення змін до Конституції України.** – Стаття.

У статті розглянуто роль застережень Конституційного Суду України в процедурі внесення змін до Конституції України. Стверджується, що генетично конституційний контроль з'явився у зв'язку з необхідністю органу конституційного контролю перевіряти на відповідність конституції акти парламенту. Проте нині сформувалася значна практика участі органів конституційної юрисдикції у розгляді в формі контролю за законопроектами про внесення змін до конституції. Водночас цей підхід має свої позитивні і негативні сторони.

Зроблено висновок про те, що історично висловлення різного роду думок рекомендаційного характеру у мотивувальній частині висновку щодо відповідності законопроекту статтям 157-158 Конституції – винахід самого КСУ, який він почав застосовувати з 2000 року. Саме такі думки згодом набули статусу «застережень» у його рішеннях. Законодавець, формулюючи термін «застереження» щодо висновку КСУ про внесення змін до Конституції України, мав на увазі лише ті випадки, коли законопроект відповідає статтям 157-158 Конституції України лише частково, наприклад низка положень їм відповідають, а інші – ні. З цієї точки зору аргументація, висловлена КСУ у мотивувальній частині, у «негативному» висновку, в якому КСУ знайшов порушення статей 157-158, може допомогти правильно відкоригувати законопроект і має право отримати статус «застережень».

Доктринальна, рекомендаційна функція КСУ в цьому плані є не зовсім коректною, оскільки КСУ має виконувати певну роль – вказувати межі дозволеного, проте в жодному разі не висловлювати фахові або ж експертні побажання. Єдиний наслідок таких побажань – це лише необхідність їх «розгляду» парламентом, проте в жодному разі не обов'язок урахування. Проте така дуальна природа висновків поза критеріями перевірки, визначеними статтями 157-158 Конституції України, стає більше політичною. Знову ж таки КСУ – це не експерт, який залучається як дорадчий орган, а суб'єкт, юридичні позиції якого повинні мати обов'язковий характер.

*Ключові слова:* конституційний суд, внесення змін до конституції, конституційний контроль, застереження, активізм.

#### *Summary*

**Berchenko H. V. Reservations of the Constitutional Court of Ukraine as an element of the procedure for amending the Constitution of Ukraine.** – Article.

The article considers the role of reservations of the Constitutional Court of Ukraine in the procedure of amending the Constitution of Ukraine. It is alleged that genetic constitutional control arose from the need for the constitutional review body to verify the acts of parliament for constitutionality. However, now there is a significant practice of participation of bodies of constitutional jurisdiction in the consideration in the form of control over bills on amendments to the constitution. At the same time, this approach has its pros and cons.

It is concluded that historically the expression of various opinions of a recommendatory nature in the motivating part of the conclusion on the compliance of the bill with Articles 157-158 of the Constitution is an invention of the CCU itself, which it began to apply in 2000. The legislator, formulating the term “warning” on the conclusion of the CCU on amendments to the Constitution of Ukraine, meant only those cases where the bill complies with Art. 157-158 of the Constitution of Ukraine only partially, for example, a number of provisions correspond to them, and a number – no. From this point of view, the argumentation expressed by the CCU in the motivating part, in the “negative” conclusion, ie in which the CCU found a violation of Art. 157-158, can help to correct the bill correctly and has the right to receive the status of “reservations”.

It is concluded that the doctrinal, recommendatory function of the CCU in this regard is not entirely correct, as the CCU must play a role – to indicate the limits of what is allowed, but in no case to express professional or expert wishes. The only consequence of such wishes is the need to “consider” them in parliament, but by no means the obligation to take them into account. However, such a dual nature of the conclusions, outside the verification criteria set out in Art. 157-158 of the Constitution of Ukraine, becomes more political. Again, the CCU is not an expert involved as an advisory body, but an entity whose legal positions must be binding.

*Key words:* constitutional court, amendments to the constitution, judicial review, reservations, activism.