

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У ДІЇ

УДК:342.565.2 (477)

М. Орзіх,

доктор юридичних наук, зав. кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

РЕСТАРТ ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: НАУКОВО-ПРИКЛАДНІ ПІДСТАВИ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ НАСЛІДКИ

Конституційне запровадження політичної реформи у вигляді змін до Конституції України 1986 року, що були здійснені Законом України від 8 грудня 2004 року — № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», з самого започаткування цього процесу викликало суттєві заперечення вчених-юристів, політиків, політологів та практикуючих фахівців не тільки стосовно змісту конституційних змін та їх впливу на державотворення та правову систему країни, але й щодо законодавчого провадження цих змін.

Майже п'ятирічний період життя країни за умов дії модернізованої Конституції підтвердили ці заперечення і навіть виявилися достатньо обережливими у порівнянні з дійсними наслідками цього реформування, що несло загрози і небезпеку, як слушно вказував Ю. С. Шемшученко, «становлення парламентського авторитаризму, «адміністративної партократії... дестабілізації суспільно-політичного розвитку, створила передумови еволюції політичного режиму в бік «поліархічності» [1]. У цьому ж зв'язку показовими є вислови Президента України В. Януковича, що назвав зміни до Конституції України 2004 року «причиною розбалансування та серйозної кризи влади», та міністра юстиції України В. Лавриновича, стверджуючого, що «модель, що закладена у 2004 році — це модель знищення держави» [2].

Тому є переконливі підстави підтримати Рішення Конституційного Суду

України, що визнав неконституційним Закон України від 8 грудня 2004 р. — № 2222-IV. При цьому суд виходив з того, що конституційній ревізії підлягає не нормативно-правовий зміст Закону України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», а процес його підготовки, ухвалення та прийняття, тобто конституційний процес, зокрема, законодавче провадження, неухильне дотримання порядку якого є гарантією конституційної законності, забезпечення стабільності конституційного ладу України.

Процес підготовки, ухвалення та прийняття закону про внесення змін до Конституції України, виходячи з вимог Конституції України та сучасної конституційної доктрини, має ґрунтуватися на принципах верховенства права та Конституції, відповідної ієрархії системи законодавства. Особливого практичного значення набуває принцип верховенства права у діяльності Верховної Ради України — єдиного органу законодавчої влади, який має виходити з цього принципу у законотворчій діяльності, надаючи пріоритет принципам права, правовим цінностям у порівнянні з політичною доцільністю, тобто політичні риси та можливе прагнення парламенту до політизації його рішень має бути обмеженим владою права, принципом верховенства права (частина 1 стаття 8 Конституції України). Втім, як це вбачається з аналізу стенограми засідання № 48 Верховної Ради України, Закон

№ 2222-IV був прийнятий, виходячи, перш за все, з принципу політичної доцільності, для «зняття всіх проблем» (із виступу народного депутата Г. Г. Самофалова), подолання політичної кризи, «зняття напруги в державі» (із виступу народного депутата А. А. Козловського), його прийняття (у сукупності з іншими законопроектами) відбувалось як «акт консолідації, акт примирення» (із виступу Голови).

Порушення принципу конституційного порядку виявилось також у тому, що Закон № 2222-IV був прийнятий шляхом «пакетного» голосування як «комплексне рішення проблеми» (із виступу народного депутата В. І. Надраги), тобто шляхом проведення одного голосування за прийняття кількох законів. Так, на голосування були поставлені «законопроекти 4180 — з уточненням Тимчасової спеціальної комісії, що зберігають чинну Конституцію України, а також стосується її перехідних положень, 3207-1 доопрацьований та 6372-Д» [3].

Конституція України за своєю природою займає особливе місце в системі конституційного законодавства і тому неприпустимим та таким, що порушує принцип верховенства права та Конституції, є прийняття Закону про внесення змін до Конституції одночасно (єдиним голосуванням) з іншими законами. Виходячи з теорії установчої влади і обґрунтованих нею особливостей Основного Закону, ґрунтуючись на правовій позиції Конституційного Суду України про юридичну природу Конституції, згідно з якою «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу» [4], а також враховуючи положення Конституції України про порядок внесення до неї змін (розділ XII), є підстави для твердження, що закони про внесення змін до Конституції України за своєю природою фактично є конституційними законами.

Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», який було прийнято разом з Законом

№ 2222-IV, є теж, безумовно, конституційним законом, але ж за юридичною природою не може ототожнюватися із законами про внесення змін до Конституції України (що стають частиною Конституції) і тому прийняття цих різних за сутністю, правовою природою, процесом наслідками та прийняття законів єдиним, так званим «пакетним» голосуванням, порушує ієрархічну цілісність законодавства України.

Крім того, Конституція України не передбачає прийняття законів у такий спосіб — «пакетним» голосуванням (стаття 91, розділ XIII Конституції України) і тому використання Верховною Радою України цього непередбаченого Конституцією засобу при прийнятті Закону є порушенням частини 2 статті 19 Конституції України.

Сумніви щодо конституційності наведеного Закону виникають у результаті аналізу процесу його прийняття при зіставленні з вимогами, які встановлюються чинною Конституцією України до процедури внесення змін до Конституції.

Ця процедура встановлена розділом XIII (статті 154–159) Конституції України. Для законопроектів (крім законопроектів, що передбачають зміни до розділів I, III та XIII Конституції) основними процедурними етапами ухвалення таких змін є попереднє схвалення відповідного законопроекту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України та прийняття його на наступній черговій сесії Верховної Ради України не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Окрім цього, під час розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України передбачено застосування механізму попереднього конституційного контролю. Наявність висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, є умовою для його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України звернення до

Конституційного Суду України про дачу висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам статей 157 і 158 Конституції є важливою стадією здійснення «особливого виду законодавчої діяльності» [5], а у п. 2 резолютивної частини Рішення від 9 червня 1998 р. Суд зазначає, що «положення статті 159 Конституції України треба розуміти так, що законопроект про внесення змін до Конституції України може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. У разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України» [6].

Таким чином, згідно з тлумаченням статті 159 Конституції України, що Конституційний Суд України надав у Рішенні від 9 червня 1998 р., № 8-рп/98 обов'язковій перевірці Конституційним Судом на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України підлягає не тільки законопроект, поданий до Верховної Ради України в порядку статей 154–156 Конституції України, але й всі поправки, що внесені до нього при розгляді у Верховній Раді України.

Законопроект про внесення змін до Конституції України від 19 вересня 2003 р., поданий народними депутатами України (С. Б. Гавришем, Р. В. Богатирьовою, К. Т. Кащук, М. М. Гапачкою, О. В. Задорожнім та іншими), зареєстрований за № 4180, був направлений до Конституційного Суду України для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України [7]. Згідно з Висновком Суду від 10 грудня 2003 р. законопроект визнаний таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України [8]. Верховна Рада України своєю Постановою від 23 червня

2004 р. попередньо схвалила зазначений законопроект і повторно звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням про надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України у зв'язку з тим, що в процесі розгляду Верховною Радою України до тексту законопроекту були внесені поправки [9]. Розглянувши цей законопроект разом з внесеними до нього поправками, Конституційний Суд України дійшов висновку, що він відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України [10].

Але порівняльний аналіз положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (№ 2222-IV від 8 грудня 2004 р.) та положень проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4180) з внесеними до нього поправками, щодо якого надано Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 свідчить, що текст Закону, прийнятого Верховною Радою України, має відмінності від тексту, який перевірявся Конституційним Судом України.

Таким чином, 8 грудня 2004 р. на розгляд і прийняття Верховної Ради України був внесений законопроект про внесення змін до Конституції України з поправками, щодо яких Конституційний Суд України не надавав відповідного висновку, що є порушенням вимог статті 159 Конституції України. Законопроект з внесеними до його тексту поправками мав бути направлений до Конституційного Суду України для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Отже, не був здійснений обов'язковий попередній конституційний контроль за законопроектом, який вносить зміни до Основного Закону України. Зокрема, у п. 4.4 Рішення від 5 жовтня 2005 р. Суд вказував: «Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема... вносити зміни до Конституції України у спосіб,

який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України...Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права... є неконституційними і незаконними» [11].

З цього приводу є сенс звернути увагу на позиції Генерального секретаря Ради Європи, котрий попереджував, що «ми сприйmemo тільки ті зміни Конституції, що будуть прийняті тільки конституційним шляхом» [12] та Парламентської Асамблеї Ради Європи, яка, нагадуючи про свої Резолюції № 1346 (2003) та 1364 (2004), де вона наголосила, що під час внесення змін до Конституції України має бути суворо дотримано всіх положень чинної конституції, висловила «глибокий жаль, що конституційні зміни від 8 грудня 2004 року, схвалені як частина пакетної угоди для припинення політичної кризи... було схвалено без попереднього розгляду Конституційним Судом так, як це передбачено статтею 159 української Конституції та як це витлумачено в рішенні Конституційного Суду України від 1998 року. Тому Парламентська асамблея наполегливо закликає органи влади України якнайшвидше виправити ці питання, щоб забезпечити легітимність конституційних змін та їх відповідність європейським стандартам» [13].

Конституційний Суд України фактично реалізував ці рекомендації авторитетних європейських структур, визнавши «неконституційним Закон № 2222 у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та ухвалення», що означає «відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222» [14].

При цьому твердження про те, що рішення Суду «не вступе в силу, поки парламент його не затвердить» (С. Мищенко), що рішення потребує ратифікування [15], не відповідають ані діючим законам, ані наведеному Рішенню Конституційного Суду, що вказав на те, що «підставою для втрати чинності законом у цілому або його окремими положеннями є, зокрема, визнання за-

кону, його окремих положень такими, що втратили чинність, єдиним органом законодавчої влади — Верховною Радою України, або визначення їх такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні — Конституційним Судом України.

Частина друга статті 152 Конституції України передбачає, що закони, інші правові акти або окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. Керуючись вказаною нормою, Конституційний Суд України при ухваленні Рішення від 24 грудня 1997 року № 8-зп зазначив, що «закони, інші правові акти мають юридичну силу до визначення їх неконституційними окремим рішенням органу конституційного контролю» (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини) [14].

Природно, прав єврокомісар з питань розширення і політики сусідства С. Фюле, вказуючи на те, що «Рішення Конституційного Суду не є конституційною реформою» [16]. Це є лише рестарт політичної реформи — поспішної, політично заангажованої, прийнятою в екстремальних суспільно-політичних умовах, як засіб політичних домовленостей, що не мали аж ніяких правових підстав. І, що головне, Рішення Суду, рішення, як стреджується у самому акті, «забезпечує стабільність конституційного ладу в Україні, гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, цілісність, непорушність та безперервність дії Конституції України, її верховенство як Основного Закону держави на всій території України» [14]. Керуючись цим Рішенням, додамо, є можливість, як вказував В. Ф. Янукович в дискусії з С. Фюле, використати Конституцію України 1996 року як «основу для змін» [16], науково обґрунтованих, практично необхідних конституційних перетворень в Україні.

Ключові слова: реформа політична, рестарт реформи, конституційний процес, модернізація Конституції України.

Конституційне запровадження політичної реформи 2004 року викликало з самого її започаткування суттєві заперечення щодо змісту та процедури її проведення. Перевірка у практиці реформаторських ідей підтвердила їх недоліки. Тому Рішення Конституційного Суду України, що визнав неконституційним відповідний Закон, є слушним та заслуговує на підтримку.

Конституционное оформление политической реформы 2004 года вызвало с самого начала ее внедрения существенные возражения по содержанию и процедуре проведения. Проверка на практике реформаторских идей подтвердила их недостатки. Поэтому Решение Конституционного Суда Украины, признавшего неконституционным соответствующий Закон, является обоснованным и заслуживает поддержки.

The Constitutional introduction of 2004 political reform from the very beginning caused essential controversies regarding its content and procedure. Testing the reform ideas in practice revealed numerous shortcomings. Therefore the Ruling of the Constitutional Court of Ukraine, stating that the corresponding Law contradicts the Constitution, is well-grounded and needs to be supported.

Література

1. Шемшученко Ю. Теоретичні проблеми організації державної влади в Україні // Проблеми сучасного українського конституціоналізму : зб. наук. пр. — К., 2008. — С. 70.

2. Рахманін С. Прості питання // Дзеркало тижня. — 2010. — 14 серп.

3. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOYR/index.htm>.

4. Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 р. у справі за конституційним зверненням Барабаша О. Л. щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Кон-

ституцією України) // Офіційний вісник України. — 1997. — № 42. — Ст. 59.

5. Ухвала Конституційного Суду України від 8 травня 1997 р. № 5-3 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням групи народних депутатів щодо відповідності законопроекту «Про внесення змін і доповнень до статті 81 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=079>.

6. Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 р. № 8-рп/98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 150 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — Ст. 118.

7. Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховною Радою України : постанова Верховної Ради України від 11 лип. 2003 р. № 1116-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 8. — Ст. 68.

8. Висновок Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 р. № 3-в/2003 у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленої Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81, 82 та інших Конституції України) // Офіційний вісник України. — 2003. — № 51. — Ст. 2706.

9. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4180) : постанова Верховної Ради України від 23 черв. 2004 р. № 1844-IV // Голос України. — 2004. — 1 лип.

10. Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 р. № 2-в/2004 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього

поправками) // Офіційний вісник України. — 2004. — № 42. — Ст. 2777.

11. Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука В. С., Подгорної В. В., Кислої Т. В. про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) // Офіційний вісник України. — 2005. — № 41. — Ст. 2605.

12. Орзіх М. П. Європейський вимір конституційного реформування в Україні: концептуальний підхід // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 2(7). — С. 151.

13. Доповідь ПАРЄ щодо виконання Україною обов'язків та забор'язань, у тому числі Резолюції ПАРЄ №1466 та Рекомендації ПАРЄ № 1722 від 5 жовтня 2005 року :

док. № 10676 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.minjust.gov.ua/?day_from).

14. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. — № 20-рп/2010 у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : 20- % Д1%80%ДО %BF% 2 F 2010 — 1

15. Мамонов А. Отдадут ли Януковичу власть, которая была у Кучмы // Комсомольская правда в Украине. — 2010. — 24—30 сент.

16. В Европе настаивают на проведении конституционной реформы [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://sv.news.info/news/60381> v — europe-nastaiivaynt-na-provedenii.

УДК 342.043.3(477)

В. Федоренко,

доктор юридичних наук, директор Департаменту конституційного та адміністративного права Міністерства юстиції України

ВНУТРІШНЯ ПОБУДОВА ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Однією з важливих проблем сучасної конституційно-правової науки залишається проблема пізнання юридичної природи інституту конституційного права. Нині він є не лише центральним, але й найскладнішим для пізнання елементом багатоаспектної системи конституційного права України. Це зумовлене й відносно пізнім виявленням цього структурного елемента системи конституційного права, і його фрагментарними до нещодавнього часу дослідженнями в українській і зарубіжній юридичній науці, й інтуїтивним, а подекуди й рефлексор-

ним використанням категорії «інститут» у правовій науці, а також філософії, політології, соціології, державному управлінні й інших суспільних науках.

Категорія «правовий інститут» була відома європейським ученим-правникам іще наприкінці ХІХ ст. Так, відомий німецький правознавець Рудольф фон Ієрінг (1818–1892) у своїй роботі «Юридична техніка» зазначав: «Правовий інститут є не просто зібранням окремих правоположень, що стосуються одних і тих же відносин, а чимось суттєво відмінним від нього. Положення права —