

***Зауваження до рішення Конституційного Суду України від 1 жовтня 2010 року,
(справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України).***

Суддя Богдан Футей

12 жовтня, 2010 року

30 вересня 2010 року Конституційний Суд України ухвалив рішення № 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). Так, Конституційний Суд визнав таким, що є неконституційним Закон України „Про внесення змін до Конституції України“ від 8 грудня 2004 року № 2222–IV у зв’язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття та, що цей Закон втрачає чинність з дня ухвалення цього рішення. Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене. Крім того, Суд звернув увагу, що його рішення мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади, та поклав на органи державної влади обов’язок щодо невідкладного виконання цього рішення стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 року.

Я не збираюся детально обговорювати рішення Суду, оскільки, на мою думку, Конституційний Суд уповноважений приймати відповідні рішення, що підтримуються більшістю членів Суду. Це рішення було підтримано 17 із 18 суддів Конституційного Суду. Це є прямим завданням Конституційного Суду України гарантувати верховенство Конституції України як Основного Закону держави на всій території України. Крім того, я

не раз висловлював думку щодо неконституційності «політичної реформи» та порушення вимог Конституції під час прийняття зазначеного Закону №2222¹. Відомо, що після фальсифікацій президентських виборів 2004 р. у другому турі, які дали запальний привід для Помаранчевої революції, Верховна Рада ухвалила зміни до Конституції України, відомі як «політична реформа», які набули чинності 1 січня 2006 року. Хоча «політична реформа» розв'язала кризу навколо президентських виборів 2004 р., вона не була повноцінно продуманою. У рішенні, ухваленому Конституційним Судом 5 жовтня 2005 року, напередодні закінчення 9-річного терміну повноважень більшості суддів, Суд зазначив, що для зміни конституційного ладу в Україні, крім інших вимог Конституції, необхідно додатково провести всеукраїнський референдум². Ніякого референдуму так і не було проведено. Багато критиків реформи, включаючи мене³, вважають, що політична реформа – це зміна конституційного ладу, тому що вона змінює форму правління в Україні з президентської на парламентську. А це не конституційно вже тому, що така реформа не була схвалена додатково на всеукраїнському референдумі, незалежно від наявності інших порушень.

Ігор Коліушко (Центр політичних та правових реформ) також вказує, що при прийнятті цього закону у 2004 році дійсно було порушено процедуру, принаймні в тому, що після надання Конституційним Судом висновку стосовно законопроекту, до нього

¹ Богдан А. Футей, «Криза в Конституційному Суді: Суд без суддів?» 18 серпня, 2005 року. Також див.: Богдан А. Футей, *Верховенство права в Україні: крок вперед чи назад?* Зе Юкреніан Квотерлі 57 (2004 р.). Багато юридичних експертів та Президент Ющенко ставили під сумнів конституційність таких поправок. Див.: *Сергій Головатий. Я вірю, що політична реформа може бути скасована після Нового року* // <http://www.rada.com.ua/en/news/2005/12/29/4954.htm>; *Український Президент пропонує План по Політичній Стабілізації у своїй Промові, присвяченій річниці інавгурації*, BBC Monitoring Service (UK).

² Рішення Конституційного Суду від 5 жовтня 2005 року у справі про здійснення влади народом.

³ Богдан А. Футей, «Криза в Конституційному Суді: Суд без суддів?» 18 серпня, 2005 року.

були внесені поправки, але на одержання повторного висновку законопроект не було направлено⁴.

Політична реформа та її наслідки спричинили правове безладдя та конституційну кризу, тим самим посприявши політичним протистоянням. Отже, на мою думку, Конституційний Суд цілком обґрунтовано звертає увагу на висновки європейських та вітчизняних інститутів (Парламентської Асамблеї Ради Європи, Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Венеціанської комісії) щодо недотримання конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону № 2222.

Слід зазначити, що, незважаючи на такі висновки національних та міжнародних експертів, 4 серпня 2006 року Парламент ухвалив Закон N 79-V, що був підписаний Президентом Ющенко, що забороняв Конституційному Суду розглядати питання поправок внесених під час політичної реформи. Згідно з цим законом Суд мав повноваження переглядати конституційність законів "крім законів України про внесення змін до Конституції України які набрали чинності". Але це положення втратило чинність, як таке, що є неконституційним, на підставі Рішення Конституційного Суду N 13-рп/2008 від 26 червня 2008 року (справа про повноваження Конституційного Суду України).

Рішення Конституційного Суду від 1 жовтня по суті є правильним, оскільки немає сумнівів в неконституційності процедури внесення змін до Конституції під час політичної реформи у 2004 році. Але необхідно звернути увагу, що зміст рішення викликає багато правових запитань, має свої наслідки в контексті принципу верховенства права та

⁴ Ігор Коліушко, *Конституціоналізм чи знуцання над Конституцією?* від 30 вересня 2010. Українська правда.

розподілу владних повноважень в Україні. Конституційний Суд започаткував небезпечну, для демократичної країни, практику приймати рішення, що є протилежними іншим рішенням, що ухвалювались Судом раніше без зазначення впливу нового рішення на його попередні рішення. Цілком зрозуміло, що правова позиція Суду може змінюватись, але необхідно у такому разі скасовувати його рішення з протилежними позиціями, щоб уникнути юридичної невизначеності. Адже, і попередні рішення і наступні з іншою правовою позицією мають однакову юридичну силу, та застосовуються на всій території держави. Тільки Конституційний Суд має на це відповідні повноваження. Нещодавно я звертав увагу на рішення у справі стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередньо участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 8 квітня 2010 року. Тоді Суд в повній мірі змінив та переглянув своє рішення від 17 вересня 2008 року, яке було прийняте всього півтора року тому і стосується одного і того ж предмету правового регулювання. Рішення від 1 жовтня знову поставило на порядок денний питання важливості юридичної послідовності та неухильного дотримання принципу верховенства права всіма гілками влади, а насамперед судової.

1. Повноваження Суду вирішувати долю Конституційної реформи.

Вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України зазначив, що конституційному контролю підлягає не зміст Закону № 2222, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення. Півтора роки тому КС вирішив відмовити у відкритті провадження у аналогічній справі за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України "Про внесення

змін до Конституції України".⁵ Тоді у зверненні так само оскаржувалось, що Закон № 2222 в цілому був прийнятий з порушенням встановленої Конституцією України процедури його розгляду, а не його зміст. Суд зазначив, що з набуттям чинності Законом N 2222-IV його положення є фактично положеннями Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року та відмовив у відкритті провадження по цій аналогічній за змістом справі. Таким чином, два роки тому Конституційний Суд фактично визнав, що Закон № 2222 окремо не діє. «Положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід'ємною складовою Конституції України окремими її положеннями, а сам закон вичерпує свою функцію»⁶. Конституційний Суд в цьому рішенні розглядав питання конституційності процедури внесення змін, а не положення Закону про внесення змін. Разом з тим, Конституційний Суд повинен був ретельно пояснити чому він відкрив провадження у справі цього разу з метою уникнення непорозумінь та недоречних спорів в правових колах.

2. Легітимність органів державної влади

Конституційний Суд України вирішив, що визнання неконституційним Закону № 2222 у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та ухвалення означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222. На думку Суду, це забезпечує стабільність конституційного ладу в Україні, гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, цілісність, непорушність та безперервність дії Конституції України, її верховенство як

⁵ Ухвала Конституційного Суду України № 6-у/2008 від 8 лютого 2008 року.

⁶ Там само.

Основного Закону держави на всій території України. Але, здається, що навпаки таке рішення ускладнить майбутні правовідносини в державі та створить прогалини, які виникнуть внаслідок відсутності чітких правових процедур щодо діяльності та легітимності всіх органів влади, що обирались, призначались, або створювались протягом останніх шести років за Конституцією із змінами. Разом з тим, Конституційний Суд зобов'язаний був детально пояснити юридичну силу законів та їх окремих положень, що приймалися на основі Конституції зі змінами 2004 року, щоб не було правових колізій Конституції 1996 року та законів, прийнятих після 1 січня 2006 року.

3. Вибори

Найбільш очевидними правовим конфліктами в недалекому майбутньому є питання виборів на всіх рівнях. Виникає питання коли проводити вибори до Парламенту та інших органів державної влади, не кажучи про наступні вибори Президента? Адже всі вони обирались за положеннями Конституції із змінами, що набули чинності 1 січня 2006 року. Чи будуть парламентські вибори проводитись в березні 2011 року (останньої неділі березня останнього року повноважень), як це передбачено в редакції Конституції 1996 року? Крім того, за Конституцією 1996 року депутати обиралися на чотири роки. А чинний склад Верховної Ради обирався на п'ять років. На жаль, в рішенні Конституційного Суду не міститься відповідь на ці питання, або принаймні вказівки на те які правові норми застосовувати також і до виборів в місцеві органи влади, які призначені на 31 жовтня цього року. Тиждень після рішення Верховна Рада направила до Конституційного Суду законопроект зі змінами до Конституції, якими продовжуються каденції Верховної ради, місцевих рад та Президента.

Висновок

Сама Конституція 1996 року є добре продуманим установчим актом волі українського народу. Вона звернула увагу на всі хвилювання та сподівання українського народу щодо їх національних інтересів, державотворення, придушення прав Радянським Союзом, визнала президентсько-парламентську форму правління як найкращу для України. Конституція 1996 року була позитивно оцінена міжнародними експертами, включаючи Венеціанську комісію, особливо в частині прав людини. Конституція передбачає розподіл влади на законодавчу, виконавчу, та судову, верховенство права та концепцію стримувань та противаг.

Цілком очевидно, що Конституція України 1996 року потребує дещо вдосконалення, але, перш за все, увагу слід приділяти повному виконанню та належній імплементації діючої Конституції.

Я не раз наголошував на тому, що судді мають керуватись лише Конституцією та законами, і своїми ж рішеннями, що є також обов'язковими, та підпорядковуватись лише верховенству права, а не особистим чи політичним мотиваціям. Це рішення Конституційного Суду матиме далекосяжні наслідки для всієї країни. Якщо найближчим часом, не будуть дані відповіді на порушенні питання у конституційний та законний спосіб, ми можемо стати свідками нового, ще глибшого конституційного хаосу в Україні.