

ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ: АКТУАЛЬНІ ТЕМПОРАЛЬНІ АСПЕКТИ

У статті досліджено актуальні проблеми сучасної конституційної реформи в Україні в аспекті аналізу темпоральних особливостей чинної Конституції України та порядку розгляду існуючих конституційних ініціатив. Автор звертає увагу на необхідність дотримання процедури внесення змін до Конституції України як умови її стабільності й порушує питання щодо необхідності вдосконалення такої процедури.

Ключові слова: зміни до Конституції України, конституційна реформа, конституційна процедура, відновлення дії Конституції України, наступна чергова сесія.

Процедура внесення змін до Конституції України встановлена її Розділом XIII. Чіткість та визначеність цієї процедури є невід’ємною складовою легітимності змін до Конституції України. Дотримання ж цієї процедури разом із знаходженням консенсусу між політичними силами та громадянським суспільством мають становити основу легітимації таких змін. Якщо ж ці складові відсутні, то Конституція перестає бути Основним Законом як сутнісним орієнтиром розвитку держави або ж, навпаки, спричиняє її хибний з точки зору права розвиток.

Слід відзначити, що протягом останніх більше ніж десяти років Україна перебуває в перманентному стані конституційної реформи. Проте, на думку автора цієї статті, Конституція України все більше віддаляється від права в його справжньому, високому, розумінні. Так, якщо спочатку відбувалося ситуативне недотримання парламентом процедур, встановлених Розділом XIII Конституції України, то останнім часом спостерігаються спроби легітимізації викривлення конституційних процедур відповідно до ситуативних політичних або геополітичних потреб.

Події останніх років зумовили актуальність змістовного та сутнісного переосмислення як формально встановлених вимог, так і філософії внесення змін до Конституції України. Особлива увага в цьому контексті приділяється темпоральним вимогам внесення змін до Конституції України (йдеться насамперед про вимоги статті 155, частини другої статті 156, статті 158 Конституції України) [1] як важливим умовам забезпечення її стабільності, виваженості при прийнятті рішень щодо змін до Конституції України, а також готовності суспільства до відповідних змін.

У межах цієї статті розглянемо ті проблеми темпорального характеру, які є актуальними в контексті триваючої конституційної реформи.

Відновлення Конституції України: ризики тимчасовості

Вихід Конституції України за межі формально-легітимного поля насправді відбувся ще наприкінці 2004 року з прийняттям Закону України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV [2], що містив положення, які не були предметом розгляду Конституційного Суду України, як того вимагає стаття 159 Конституції України. Через п’ять років цей факт, як відомо, став підставою для відновлення дії Конституції України 1996 року (Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 [3]). Однак застосування Конституційним Судом України наступного конституційного контролю щодо норм Конституції України, які вже стали частиною Основного Закону, було сприйнято в правових та суспільних колах неоднозначно.

Відповідно, ще через чотири роки (в умовах подій Революції Гідності) відбулося чергове відновлення норм Конституції України – прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року № 742-VII, яким відновлено дію окремих положень Конституції України зі змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII [4].

Отже, на сьогодні Конституція України формально відновлена Законом, прийнятим конституційною більшістю голосів, проте не за встановленою Розділом XIII Конституції України процедурою. Легітимація зазначеного Закону насправді має не стільки формально-правовий, скільки суспільно-політичний характер, обумовлений тривалими і трагічними подіями Революції Гідності, серед вимог якої було, зокрема, повернення до парламентсько-президентської форми правління. Згодом зазначені вимоги

були формалізовані шляхом прийняття Закону № 742-VII 386 народними депутатами України.

Слід визнати, що на той час пропонувалися й інші способи розв'язання конституційно-політичної кризи, зокрема шляхом укладання відповідного суспільно-політичного договору¹. Разом з тим парламент обрав іншу, суто формально-правову форму – відновлення (а по суті, зміну) положень Конституції України законом шляхом лише одного голосування в парламенті кваліфікованою більшістю голосів.

За таких умов слід звернути увагу на необхідність формально-юридичної легітимації конституційного поля після прийняття в лютому 2014 року рішення про повернення до Конституції України зі змінами, внесеними Законом № 2222-IV, що залишається на сьогодні за межами конституційного процесу [7].

Часові особливості сучасної конституційної реформи

Аналізуючи події того часу, слід відзначити, що вони ознаменували фактичний початок нового етапу національного конституційного процесу, а високі суспільні очікування викликали необхідність комплексного реформування найважливіших сфер суспільного життя в Україні [7]. При цьому основна цінність цих подій для розвитку суспільства і держави в цілому, на думку автора цієї статті, мала б полягати саме в «перезавантаженні» правосвідомості, зокрема переосмисленні ставлення як суспільства в цілому, так і окремих суб'єктів, у тому числі суб'єктів конституційного процесу, до права як такого.

Утім, події, що відбуваються, зокрема в рамках конституційного процесу, свідчать про те, що таке «перезавантаження» поки що не відбулося. Свідченням цього може стати, зокрема, аналіз політико-правових нюансів проходження в парламенті законопроектів про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (№ 2217а) [8] та щодо правосуддя (реєстр. № 3524) [9].

Як відомо, законопроект щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а) був попередньо схвалений парламентом в останній день другої сесії й залишився без розгляду протягом третьої сесії парламенту через відсутність консенсусу щодо його прийняття. Цей факт спричинив спочатку звернення 51 народного депутата України до

Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо тлумачення поняття «наступна чергова сесія», яке міститься у статті 155 Конституції України, потім внесення змін до статті 149 Регламенту Верховної Ради України, якими парламенту надається можливість розглядати законопроект, який не був розглянутий після попереднього схвалення на наступній черговій сесії, на наступній за нею черговій сесії, і нарешті – прийняття Конституційним Судом України Рішення від 15 березня 2016 року № 1рп-2016 [10], яким фактично парламенту надано право самостійно встановлювати часові межі реалізації норм статті 155 Конституції України.

Судді Конституційного Суду України у своїх окремих думках навели значну кількість переконливих аргументів проти висловленої в Рішенні позиції: це і фактична відсутність необхідності відповідного тлумачення, в тому числі через його наявність у Рішенні Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 у справі щодо повноважності Верховної Ради України, і незастосування Судом усіх способів тлумачення, в тому числі історичного, і відповідний політичний вплив на позицію Конституційного Суду України.

Зазначається в окремих думках суддів і про основну небезпеку прийнятого Рішення – надання парламенту (а по суті, 226 народним депутатам України) права самостійно врегульовувати часові межі остаточного прийняття закону про внесення змін до Конституції України, а також про основну логічну помилку Рішення – тлумачення поняття «наступна чергова сесія» через позитивне голосування щодо відповідного законопроекту.

Слід також наголосити, що Конституційний Суд України, приймаючи Рішення, метою якого фактично є вирішення ситуації щодо конкретного законопроекту, а саме законопроекту щодо децентралізації (реєстр. № 2217а), не сформулював Рішення таким чином, щоб уникнути проблем з його майбутнім застосуванням у часі за інших обставин. Адже в Рішенні фактично не визначено кінцевих часових меж внесення змін до Конституції України. При цьому не встановлено запобіжників щодо актуальності висновку Конституційного Суду України на момент внесення відповідних змін до Конституції України. А отже, можливими наслідками цього може бути відсутність реального конституційного контролю щодо дотримання статей 157 та 158 Конституції України.

Разом з цим слід зазначити, що порушене питання підняло й низку проблем формально-визначеної процедури внесення змін до Конституції України. Йдеться, зокрема, про відсутність чітко визначеного мінімального проміжку між

¹ Мається на увазі ініціативна група «Першого грудня», яка пропонувала затвердження «Національного Акта Свободи» [5], а також ініціатива М. Ставнійчук, на той час радника Президента України, керівника Головного управління конституційної модернізації Адміністрації Президента України, щодо конституційного договору [6].

попереднім та остаточним схваленням закону про внесення змін до Конституції України, як це є, зокрема, в Конституції Естонської Республіки. Адже в умовах сьогодення українського парламентаризму, коли останні дві перерви між черговими сесіями парламенту тривали від однієї ночі до кількох годин, запобіжник «подвійного вотуму» у вигляді голосування на «наступній черговій сесії» фактично перестає виконувати належну йому функцію. Відсутні в Конституції України і вимоги щодо актуальності висновку Конституційного Суду України, прийнятого відповідно до статті 159 Конституції України, на момент остаточного голосування щодо змін до Конституції України.

Менш резонансним щодо обговорення в правових колах, але не менш суттєвим щодо способу уникнення встановлених Конституцією України темпоральних запобіжників, є «заміна» законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя (реєстр. № 3524) на доопрацьований, що відбулася в січні цього року.

Так, сумнівним з правового погляду є факт ухвалення парламентом Постанови № 950-VIII від 28 січня 2016 року [11], згідно з якою законопроект (реєстр. № 3524, доопрацьований) направлено до Конституційного Суду України і визнано вважати відкликаним законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) в редакції від 25 листопада 2015 року, щодо якого вже було надано висновок Конституційним Судом України.

Адже ухвалення такої постанови парламентом свідчить не лише про невідповідність Регламенту Верховної Ради України (зокрема статті 144, якою передбачено можливість відкликання законопроектів лише до надання стосовно них висновку Конституційним Судом України), а й про факт прийняття парламентом рішення щодо законопроекту реєстр. № 3524 в редакції від 25 листопада 2015 року вже після надання висновку Конституційним Судом України, тобто фактично його розгляд.

Факт такого голосування створює підстави для дискусії щодо дотримання в цьому випадку вимог частини першої статті 158 Конституції України, згідно з якою 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 (хоча у висновку Конституційного Суду України № 2-в/2016 і зазначається про відсутність порушення цих вимог [6]). До того ж заміна редакції законопроекту щодо правосуддя відтермінувала в часі його попереднє схвалення, яке сталося в першій половині дня 2 лютого 2016 року (формально на 53-му

засіданні третьої сесії) зі штучним перенесенням початку четвертої сесії парламенту на другу половину цього ж дня.

Наведені вище ситуативні темпоральні «знахідки» сучасного конституційного процесу свідчать насамперед про відсутність консенсусу навколо певних пропозицій щодо змін до Конституції України.

Висновки

Понад десять років тому, характеризуючи події 2004 року, Венеційська Комісія наголосила на необхідності збереження «легітимації будь-якої конституційної реформи в Україні» й підкреслила, що «зміни мають зазвичай базуватися на досягнутому консенсусі між політичними силами та в громадянському суспільстві» [12]. Безумовно, досягнення такого консенсусу (а не ситуативного компромісу) неможливо на тлі створення ситуативних псевдоправових процесуальних рішень, сумнівних з погляду права та суспільної підтримки.

Такі тенденції, на думку автора цієї статті, небезпечні для правової системи держави. Адже Конституція України, з одного боку, закріплює державний устрій, а з другого – маючи найвищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів, фактично виступає основою цієї системи. Негативно така практика впливає і на рівень правової культури в державі, спричиняючи фактично легітимацію нехтування конституційними нормами.

Історія незалежної України свідчить, що спроби порушення конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України ситуативними політичними чинниками в подальшому призводять до тривалого виведення Основного Закону України з формально-легітимного правового поля. При цьому фактична відсутність наступного конституційного контролю щодо конституційності процедури внесення змін до Конституції України, як і перевірки конституційності такої процедури безпосередньо перед набранням відповідним законом чинності, не виключає ризиків подальших переглядів уже внесених змін до Конституції України.

Враховуючи викладене вище, можна стверджувати, що подальші дії та процедури в обраному руслі віддалятимуть Україну від справді легітимної Конституції України.

Отже, конституційна реформа потребує ретельного переосмислення, зокрема в контексті дотримання конституційно визначених процедур внесення змін. Разом з тим наукова думка має також зосередитися на пошуках моделей уточнення та вдосконалення порядку внесення змін до Конституції України.

Список літератури

1. Конституція України : Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (із змінами, внесеними згідно із законами від 08.12.2004 № 2222-IV, від 01.02.2011 № 2952-VI, від 19.09.2013 № 586-VII, від 21.02.2014 № 742-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.
2. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>. – Назва з екрана.
3. Рішення Конституційного Суду України 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) : Рішення, Окрема думка від 30.09.2010 № 20-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>. – Назва з екрана.
4. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21.02.2014 № 742-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/742-18/paran2#n2>. – Назва з екрана.
5. Ініціативна група «Першого грудня». Національний Акт Свободи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://1-12.org.ua/prohami-dokumenty/natsionalnyj-akt-svobody>. – Назва з екрана.
6. Ставнійчук М. Чому конституційний договір [Електронний ресурс] / Марина Ставнійчук // Українська правда, блоги, 13.03.2014. – Режим доступу: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/stavniyчук/52fd01e3731c5/>. – Назва з екрана.
7. Висновок Комітету Асоціації правників України з питань конституційного, адміністративного права та прав людини щодо тенденцій конституційного процесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uba.ua/ukr/news/4192/>. – Назва з екрана.
8. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України, реєстр. № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812. – Назва з екрана.
9. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Проект Закону України, реєстр. № 3524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209. – Назва з екрана.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України : Рішення від 15.03.2016 № 1-рп/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16>. – Назва з екрана.
11. Про включення до порядку денного третьої сесії Верховної Ради України восьмого скликання доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) і про його направлення до Конституційного Суду України : Постанова Верховної Ради України, Проект від 28.01.2016 № 950-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/950-19>. – Назва з екрана.
12. CDL-AD(2004)030-e. Opinion on the Procedure of Amending the Constitution of Ukraine adopted by the Commission at its 60th Plenary session (Venice, 8–9 October 2004) [Electronic resource]. – Mode of access: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)030-e). – Title from the screen.

A. Shulima

AMENDMENT'S TO THE CONSTITUTION OF UKRAINE: ACTUAL TEMPORAL ASPECTS

The article deals with the actual problems of modern constitutional reform in terms of temporal features of the current Constitution of Ukraine and the consideration of the existing constitutional initiatives. The author emphasizes on the necessity of the following of the constitutional procedure requirements for amending the Constitution of Ukraine as a condition of its stability and raises questions about the need for improvement of such procedure.

The author focuses the analysis on two main aspects of the current constitutional process: “restoration” of the Constitution of Ukraine and temporal issues of the newest drafts of constitutional amendments.

Taking into account historical experience of the amendments of the Constitution of Ukraine and even its dramatic effects the author stands for the formal legitimation of the constitutional framework following the adoption in February 2014 decision to return to the Constitution of Ukraine amended by the Law № 2222-IV (because the current way of being returned by the ordinary law seems to be problematic from the legal constitutional process. The article also affects procedural risks related two drafts law of the constitutional amendments – on decentralization of power (reg. № 2217) and on justice (reg. № 3524).

In conclusions the author says, that the current constitutional reform requires a thorough rethinking, including the attitude to the prescribed constitutional procedures, and necessity of its clarifying and improvement. It seems to be real way to the rule of law because the chosen (opposite) way negatively affects the level of legal culture in the country, causing vicious circle of lack of respect of the Constitution.

Keywords: amendments of the Constitution of Ukraine, constitutional reform, constitutional procedure, the restoration of the Constitution of Ukraine, the next regular session.

Матеріал надійшов 18.04.2016