

Щодо легітимності діючої сьогодні влади в Україні



А. П. Заць

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України, член робочої групи Конституційної комісії по підготовці проекту Конституції України 1996 року

З часу формування теорії конституціоналізму та визнання її основою, на якій здійснюється вся державна влада, відповідь на це питання лежить, насамперед, в площині оцінки відповідності рішень і дій органів державної влади її посадових осіб вимогам конституції держави. Проаналізуємо на відповідність вимогам фундаментального закону сформовані з 20 лютого 2014 року органи державної влади України.



М. В. Буроменський

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Парламент України.

Верховна Рада України VII скликання, парламент нашої держави, є повністю легітимним єдиним органом законодавчої влади країни, обраним в 2012 році на вільних і демократичних виборах, визнаних міжнародним співтовариством. Рішення Верховної Ради України, прийняті після 20 лютого 2014 року, як правило, конституційною більшістю голосів народних депутатів України, свідчать про високий рівень

підтримки політичними силами і народу, який вони представляють.

В. Янукович, підписавши 21 лютого 2014 року угоду з трьома опозиційними лідерами, яка передбачала повернення до Конституції 2004 року та проведення президентських виборів в 2014 році, з 22 лютого 2014 року самоусунувся від виконання конституційних обов'язків Президента України і покинув її територію. Через це виникла конституційна криза в частині здійснення влади главою держави. Конституційне розв'язання цієї кризи лягло повністю на парламент, як найвищий існуючий легітимний орган.

Задля реалізації цього завдання Верховною Радою України після 21 лютого 2014 року було здійснено ряд конституційних кроків та прийнято декілька ключових актів, серед яких:

1. Відновлення дії Конституції в редакції 2004 року.

Закон України від 21 лютого 2014 року «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», яким відновлена дія окремих положень Конституції України з такими 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 (проголосований конституційною більшістю голосів – 386). Рішення парламенту про відновлення дії положень Конституції України 2004 року не є таким, яке стосується процедури внесення змін і доповнень Конституції України і тому не повинно було здійснюватись з дотриманням процедур внесення змін до Конституції, передбачених розділом VIII Конституції України.

Потреба повернення до Конституції України в редакції 2004 року зумовлюється виходом Конституційного Суду України за межі своїх повноважень при прийнятті свого рішення від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 і спричиненої цим надмір-

ної концентрації влади в руках Президента України.

Вказаним Рішенням Конституційного Суду України було визнано, що Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (далі – Закон № 2222) не відповідає Конституції України (є неконституційним) у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття, та покладено на органи державної влади (пункт 3 резолютивної частини) обов'язок щодо невідкладного виконання Рішення стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до тих положень Конституції України, що існували в її тексті до внесення змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.

Рішення Конституційного Суду не містить однозначних правових наслідків визнання Закону № 2222 неконституційним в частині повернення до тієї редакції Конституції України, що існувала до внесення змін до неї Законом № 2222.

У жодному з пунктів резолютивної частини Рішення немає однозначної вказівки на поновлення положень редакції Конституції України, прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, які у подальшому були змінені Законом № 2222. Отже, резолютивна частина Рішення Конституційного Суду України за своїм змістом є юридично невизначеною, що прямо суперечить принципу верховенства права.

Конституційний Суд також не врахував базового положення про те, що з набуттям чинності Законом № 2222 його положення стали невід'ємною складовою Конституції України. А згідно зі статтями 147-153 Конституції України Конституційний Суд України не має повноважень перевіряти на конституційність окремі частини чи положення Конституції України чи внести зміни до Основного Закону України.

Варто послатись також на висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Висновок «Про конституційну ситуацію в Україні» від 20 грудня 2010 року, далі – Висновок) про те, що відновлення – за Рішенням Конституційного Суду України – чинності тексту Конституції України 1996 року шляхом визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV» «порушило питання легітимності діючих інститутів державної влади, оскільки президента та парламент було обрано на основі конституційних положень, які надалі було визнано такими, що втратили чинність», а також, що «унаслідок цього Рішення Конституційного Суду України Президент України набув набагато більше повноважень, ніж це було відомо виборцям на момент його обрання» та що відтоді «діяльність головних органів державної влади базується на нормах, змінених Судом, а не нормах, змінених Верховною Радою України як демократично легітимним органом» (пункт 70 Висновку).

Тобто, починаючи з 1 січня 2006 року і до моменту прийняття Конституційним Судом України Рішення про визнання неконституційним Закону № 2222, організація та формування державної влади в Україні здійснювались на основі Конституції України в редакції Закону № 2222. За цей період склалась ціла низка політико-правових відносин, що унеможливають автоматичне відновлення дії попередньої редакції Конституції України, яка існувала до прийняття Закону № 2222. А автоматичне відновлення попередньої редакції Конституції України на підставі Рішення Конституційного Суду України суперечить засадам конституційного ладу та зазіхає на виключну компетенцію установчої влади в державі, оскільки прийняття чи внесення змін до Конституції України може бути здійснене лише установчою

владою відповідно до самої Конституції України.

2. Формування Кабінету Міністрів України.

Відповідно до Конституції Верховна Рада України 27 лютого 2014 року прийняла Закон України «Про Кабінет Міністрів України», розроблений у зв'язку зі зміною базових конституційних норм щодо формування та діяльності Кабінету Міністрів України. На його основі і відповідно до пункту 12 частини першої статті 85, частини четвертої статті 114 Конституції України постановою Верховної Ради України від 27 лютого 2014 року був сформований Кабінет Міністрів України і призначений Прем'єр-міністр України. Тим самим на конституційній основі був утворений вищий орган у системі органів виконавчої влади. На конституційній основі 22 лютого 2014 року був обраний новий Голова Верховної Ради України.

3. Визнання Верховною Радою України факту самоусунення Президента України В. Януковича від виконання обов'язків та покладення обов'язків Президента України на Голову Верховної Ради України.

Як вже зазначалось, Президент Янукович з 22 лютого 2014 року залишив Україну і тим самим фактично відсторонився від виконання своїх обов'язків. Це призвело до втрати ним легітимної влади, а тим самим до потреби заповнення вакууму влади і відновлення керованості країни, яка не могла чекати його появи невизначений час. Навряд чи хтось буде сперечатись, що посада Президента держави надто важлива і потребує його постійного контакту принаймні з її найвищими органами. Задля негайного заповнення цього вакууму Верховна Рада України 22 лютого 2014 року прийняла Постанову «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення по-

зачергових виборів Президента України», а 23 лютого 2014 року Постанову «Про покладення на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України згідно із статтею 112 Конституції України».

Норми статті 108 Конституції України передбачають випадки дострокового припинення повноважень Президента України, серед яких: відставка, неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я, усунення в порядку імпичменту, смерті. Чи було коректним і таким, що відповідає принципу верховенства права посилення в даному випадку на статтю 108 і 112 Конституції України та покладання виконання обов'язків Президента України на Голову Верховної Ради України? На наш погляд, це не може піддаватись сумніву з огляду на наступне. Справді, стаття 118 Конституції України не містить такої підстави як самоусунення Президента від виконання обов'язків. Один з авторів добре пам'ятає, будучи членом робочої групи Конституційної комісії по розробці Конституції 1996 року, дискусії з цього приводу. Укладачі Конституції хоча й допускали, однак свідомо не зафіксували такої підстави як відмова від виконання особою обов'язків Президента, фактичне зречення посади, оскільки вважали, що особа, обрана Президентом держави, за визначенням має сумлінно здійснювати свої обов'язки.

Тому відсутність зазначеної підстави у статті 108 Конституції України є не прогалиною у праві, а кваліфікованим мовчанням Конституції, яке виходить зі звичайного здорового глузду. Відтак існуючі підстави не слід сприймати як виключний перелік припинення повноважень Президента чи такий, що не підлягає розширеному тлумаченню саме у випадку, який відбувся в Україні.

Таким чином, покладання на Голову Верховної Ради України О. Турчинова ви-

конання обов'язків Президента України є хоча й екстраординарною, виключною і тимчасовою формою здійснення президентських повноважень, однак такою, яка є цілком конституційною і легітимною. Підтвердженням цивілізованого здійснення влади в цій частині є оголошення виборів нового Президента України, призначених на 25 травня 2014 року.

Слід також особливо звернути увагу, що в Україні увесь цей час зберігалась і зберігається безперервність влади, що є надзвичайно важливим для характеристики легітимності державної влади. Саме Верховна Рада України зупинила своїм рішенням кровопролиття, зобов'язавши усі силові структури повернутись до місць їхньої дислокації, і цю Постанову було негайно виконано. Зберігався Кабінет Міністрів України, який продовжував здійснювати повноваження аж до їх складання 27 лютого 2014 року. Отже, збройного захоплення влади в Україні (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України або Президента України) не було.

Цей факт має принципове значення з огляду на заяви російського президента про невизнання чинної української влади. Радники російського президента очевидно переплутали емоційні оцінки подій журналістами з наявними фактами.

У цьому зв'язку є безпідставними твердження колишнього Президента України В. Януковича про збереження за ним статусу Президента України. Так само не мають правового підґрунтя заяви вищих посадових осіб Російської Федерації про збройне захоплення влади в Україні, про легітимність колишнього Президента України В. Януковича та відсутність конституційної і легітимної влади в Україні в цілому. А відтак ці твердження не можуть слугувати правовою основою або виправданням будь-яких спроб незаконного втручання у внутрішні справи суверенної Української держави.