

Безпосереднє народовладдя, Конституційний Суд України та зміна Основного закону України: до постановки питання

А.О. Янчук

доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права, кандидат юридичних наук, ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

У статті досліджено вплив ідей про суверенітет народу на формування практики Конституційного Суду України, можливості перегляду ним своїх рішень, проаналізовано способи зміни Основного закону України без внесення змін до тексту Конституції України.

В статье исследовано влияние идей о суверенитете народа на формирование практики Конституционного Суда Украины, возможности пересмотра им своих решений, проанализированы способы изменения Основного закона Украины без внесения изменений в текст Конституции Украины.

The article analyzes the influence of people's sovereignty ideas on the practice of the Constitutional Court of Ukraine, the opportunity of reviewing its decisions, as well as opens ways of changing the Constitution of Ukraine without amending the text of the Constitution.

Ключові слова: *безпосереднє здійснення влади народом, народний суверенітет, народовладдя, Конституційний Суд України.*

Постановка проблеми

У контексті активізації діяльності Конституційної Асамблеї постає закономірне запитання: чи може бути вкотре змінено Конституцію України без внесення до неї жодних змін. Адже всі пам'ятають Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 [1], унаслідок якого країна повернулася до Конституції України в редакції 1996 р. без змін Основного закону України.

Для відповіді на вказане запитання необхідно, у першу чергу, звернутися до існуючого конституційного наповнення безпосереднього здійснення влади народом, його фіксації в Основному законі України, а також до окреслення конституційно-правового статусу єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, його повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню окремих питань безпосереднього народовладдя присвячували свої

праці такі вчені: Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.Ф. Коток, В.В. Копейчиков, В.В. Кравченко, В.В. Комарова, Ю.Р. Мірошниченко, М.В. Оніщук, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна, І.Д. Сліденко, Л. Тельєн, О.Ю. Тодика, Р.Г. Гезей, Т.І. Кронін, Л. ЛеДюк, О.Г. Мурашин, Д. Хеллоуелл, В.Л. Федоренко, В.Є. Чиркін, В.М. Шаповал, Л.М. Шипілов, О.І. Ющик та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Чинне законодавство встановлює широку дискрецію діяльності Конституційного Суду України. Особливо це стосується повноваження, закріпленого ст. 68 Закону України «Про Конституційний Суд України» [2], згідно з якою Суд відкриває нове провадження у справі в разі виявлення нових обставин по справі, які не були предметом його розгляду, але які існували на час розгляду та прийняття рішення або дачі висновку в справі. Фактично, згідно з наведеною статтею, будь-яке рішення

Конституційного Суду України може бути переглянуто за наявності певних обставин. На жаль, відповідної практики на сьогодні ще не вироблено. Однак її впровадження та застосування в майбутньому видається досить цікавим як з практичної, так і з наукової точок зору, особливо в частині перегляду рішень Конституційного Суду України, які змінювали Основний закон України.

Формулювання цілей статті

На нашу думку, виходячи з наведеного вище, актуальним вбачається дослідження можливості перегляду Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010, використовуючи при цьому доктрину суверенітету народу та її ігнорування при ухваленні відповідного рішення.

Виклад основного матеріалу дослідження

Повідомлення з преси: «Конституційний Суд України відкрив нове провадження у справі № 1-45/2010, за результатами розгляду якої на пленарному засіданні ще 30 вересня 2010 року визнав Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-VI [3] (далі – Закон № 2222-IV) неконституційним та відновив дію Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року».

Звичайно, поки що таке повідомлення є тільки припущенням. Причому, доволі шокуючим. Однак, для багатьох [4] неприпустимим і шокуючим було свого часу відкриття Конституційним Судом України провадження у справі № 1-45/2010 (стосовно додержання процедури внесення змін до Конституції України), а згодом і ухвалення рішення, яким була відновлена дія Конституції України 1996 року. І сталося це на тлі того, що ще у 2008 р. Конституційний Суд України висловився чітко та безапеляційно: «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. З на-

буттям чинності Законом № 2222-IV його положення ... є фактично положеннями Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року, яка діє в редакції Закону № 2222-IV» [5].

Наведене припущення щодо відкриття нового провадження в резонансній справі фактично може поховати будь-які надії на тільки-но юридично оформлену (у вигляді Конституційної Асамблеї [6]) ідею Президента України про модернізацію Основного закону України, адже поки буде напрацьовуватися текст змін до цього закону, триватиме дискусія щодо способу його ухвалення (Верховною Радою України, всеукраїнським референдумом, чи комплексно – Верховною Радою України, а потім всеукраїнським референдумом), Конституційний Суд України знову може вирішити (звичайно ж, поки що гіпотетично) долю Основного закону України як без участі народу, так і без участі Верховної Ради України та, звісно ж, без використання напрацьовань Конституційної Асамблеї.

Для того, щоб наведений сценарій став реальністю, необхідно небагато – відповідна політична кон'юнктура, уміле використання правового інструментарію та бажання самих суддів.

До наведених роздумів і можливості використання описаних вище сценаріїв автора цієї статті підштовхнули останні публікації в пресі та вислови доволі поважних громадських діячів про необхідність повернення до парламентсько-президентської форми правління, а також про те, що скасування політичної реформи було помилкою, що Україна потребує повернення до парламентсько-президентської форми правління, яка діяла до Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 30-рп/2010.

Відповідні заяви, Конституційний Суд, Конституційна Асамблея та зміни до Основного закону України мають до анонсованої нами теми пряме, безпосереднє відношення, адже всі події, вислови та публікації необхідно розглядати комплексно, системно, враховуючи як внутрішньо-українську ситуацію, так і двосторонні

відносини із сусідніми країнами та, безумовно, – парламентські, місцеві, а згодом і президентські перегони, результат яких може суттєво вплинути на конфігурацію політичних сил.

Так, припустимо, що за наслідками політичних домовленостей посада прем'єр-міністра дістанеться не «лояльній» до президента особі, а представникові одного із «союзних» до президента таборів. Безумовно, можна з цілковитою впевненістю сказати, що ця посада дістанеться «сильній» фігурі.

Однак, чи потрібна будь-кому з «потужних гравців» посада прем'єра, який фактично не має в державі жодних важелів впливу та є залежним від волі президента? Звичайно ж, ні.

Тобто, у разі реалізації наведеного вище варіанта, вишукуватимуться правові способи посилення ролі прем'єра, у першу чергу, за рахунок звуження повноважень Президента України, який автоматично після таких кадрових рішень стане конкурентом новопризначеному Голові Уряду. Тобто, фактично постане потреба запровадження форми державного правління, яка існувала в Україні згідно з конституційними змінами 2004 р. та була нівельована Конституційним Судом України у 2010 році.

Перед новопризначеним прем'єр-міністром постане питання необхідності внесення змін до Основного закону, не використовуючи при цьому ресурсу президента, який однозначно буде проти послаблення своїх владних повноважень.

Способів внесення відповідних змін до Конституції України небагато: або підтримка не менш ніж трьомастами народними депутатами України ідеї парламентсько-президентської республіки та внесення відповідних змін до Конституції України, що є цілком неможливим у силу прогнозованої сформованості в новообраному парламенті пропрезидентської більшості, або ж спроба ухвалення відповідних змін до конституції через всеукраїнський референдум, що так само є неможливим через недосконалість чинного референдумного законодавства, а також

функціональну можливість Президента України заблокувати проведення такого референдуму (згідно з чинною конституцією саме Президент України проголосує всеукраїнський референдум за народною ініціативою).

З огляду на те, що жоден із загальноприйнятих варіантів внесення змін до Конституції України є неможливим, відповідь напрошується сама собою: буде використано якийсь інший – третій варіант.

На думку спадає саме той варіант, який був технологічно використаний у 2010 р. для зміни тексту Конституції України без внесення змін до неї – тобто використання дискреційних повноважень Конституційного Суду. Адже для кворуму на пленарному засіданні Конституційного Суду України достатньо присутності 12 суддів, а для ухвалення рішення – 10, що, принаймні арифметично, виглядає привабливішим варіантом, оскільки для внесення змін Верховною Радою необхідна підтримка 300 народних депутатів.

Далі справа за юридичною креативністю, фантазією та вмінням використовувати правові приписи у власних цілях.

На нашу думку, юридична сторона питання може виглядати таким чином.

Як зазначалося, відповідно до ст. 68 Закону України «Про Конституційний Суд України», Суд відкриває нове провадження у справі при виявленні нових обставин по справі, які не були предметом його розгляду, але які існували на час розгляду і прийняття рішення або дачі висновку в справі.

Чи існують такі обставини у справі № 1-45/2010, за результатами розгляду якої було ухвалено рішення про визнання неконституційними змін до конституції 2004 року?

На нашу думку – існують. Якщо проаналізувати Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, варто зазначити, що в ньому не йшлося про установчу владу та повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення нормоконтролю за актами установчої влади.

Відповідно до ст. 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України, серед іншого, належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Згідно зі ст. 75 Основного закону України, Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, а, отже, до повноважень Суду належить здійснення нормоконтролю за власними актами Верховної Ради України, тобто законами, постановами та іншими актами, які Верховна Рада України приймає відповідно до повноважень, що віднесені Конституцією України до її відання (частина друга ст. 85 Основного закону України).

Разом з тим, згідно з частиною третьою ст. 5 Основного закону України право визначати та змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові та не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами, який тільки уповноважує Верховну Раду України на здійснення такої діяльності від його імені, фактично тимчасово делегує установчі повноваження. На цьому акцентує увагу Основний закон України, на цьому ж наголошується і в Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої ст. 94 і ст. 160 Конституції України (справа про набрання чинності Конституцією України) від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп/1997 [7], де зазначалося, що «Конституція України як Основний закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу ... прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом». Тобто, повноваження Верховної Ради України стосовно внесення змін до Конституції України (п. 1 ч. першої ст. 85) є здійсненням парламентом

України делегованої народом установчої влади, а не реалізацією власних повноважень Верховною Радою України.

Таким чином, Конституційний Суд України може здійснювати нормоконтроль за актами Верховної Ради України та інших, наведених у ст. 150 конституції суб'єктів, що ухвалюють їх у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, однак у жодному разі не може здійснювати нормоконтроль за актами установчої влади (актами народу), які вже набрали чинності. При цьому, такий контроль не допускається як щодо актів, ухвалених безпосередньо народом, так і актів, ухвалених спеціально уповноваженим ним суб'єктом – у цьому разі – Верховною Радою України.

У аналізованих випадках перед ухваленням актів установчої влади може здійснюватися тільки попередній контроль щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України відповідно до ст. 159 Основного закону та опосередкований попередній контроль щодо норм, які виносяться на затвердження референдумом через здійснення перевірки актів Президента України чи Верховної Ради України (про проголошення або призначення всеукраїнського референдуму) [8].

Водночас контроль за актами народної волі – установчої влади – жоден орган публічної влади, у тому числі й Конституційний Суд України, здійснювати не може. При цьому не має значення: чи реалізував народ сам належну йому владу, чи уповноважив інший орган – установчі збори, парламент (Верховну Раду України) тощо.

Зміст установчої влади народу та повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення нормоконтролю за установчими актами, ухваленими безпосередньо народом або уповноваженим ним суб'єктом від його імені, не були предметом розгляду Конституційним Судом України у справі № 1-45/2010 (за результатами розгляду якої нас повернули до конституції в редакції від 28 червня 1996 р.), а тому є безумовною підставою для відкриття нового провадження у справі (звиз-

чайно ж, якщо на це буде воля суддів Конституційного Суду).

У разі ж відкриття нового провадження у справі з урахуванням наведених вище обставин Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 може бути змінено, а Закон № 2222-VI відновлено в дії.

Наведені аргументи є лише однією з можливих підстав відкриття нового провадження у справі № 1-45/2010. Гіпотетично може бути використано й інший привід для перегляду Судом свого рішення.

Висновки

Звичайно, наведений сценарій нині виглядає досить ефемерним і нереальним, однак у 2008-2009 рр. також виглядало нереальним розширення президентських

повноважень шляхом відновлення дії Конституції України в редакції 1996 р. після шести місяців перебування при владі новообраного Глави Держави без внесення відповідних змін до Основного закону України.

Тож, очікуючи на розроблення законопроектів про внесення змін до Конституції України з долученням широкого кола громадськості та подальшого їх прийняття Верховною Радою України, а можливо, і затвердження народом на всеукраїнському референдумі, пам'ятаймо, що для зміни тексту Основного закону України в українських політико-правових реаліях достатньо політичної мотивації та певного збігу обставин, а юридичне обґрунтування завжди знайдеться.

Література

1. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 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) // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 5. – Ст. 36.
2. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
3. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
4. Коліушко І. «Конституційний Суд України не мав права змінювати Основний закон» / І. Коліушко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua.golosua.com/politika/20101001_konstitucijnij-sud-ne-mav-prava-zminyuvati-konstit
5. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України», Закону України «Про внесення зміни до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» від 5 лютого 2008 року № 6-у/2008 // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 2. – Ст. 53.
6. Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» № 328/2012 від 17 травня 2012 р. // Урядовий кур'єр. – 22 травня 2012 р. – № 89.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 3 жовтня 1997 року № 4-зп/1997 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 42. – Ст. 59.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 153.