



Володимир ШАПОВАЛ:
«Юридичними
засобами
«рафінованим»
способом ситуацію
вирішити неможливо»

18

Оголошувати чи ні початок процесу парламентських виборів – така дилема поставала перед ЦВК у зв'язку з «реанімацією» Конституції України 1996 року, за якою каденція складу парламенту становить чотири роки. Проте позитивний вердикт Конституційного Суду щодо законопроекту про внесення змін до Основного Закону в частині п'ятирічного терміну повноважень депутатів і президента і відповідно попередня підтримка парламентом такої зміни для багатьох членів ЦВК зняли з порядку денного питання про початок виборчої кампанії вже 22 листопада 2010-го. Лише чотирьом членам Центрвиборчкому (з числа присутніх на відповідному засіданні) ситуація не здавалася такою однозначною, оскільки парламент має ще раз проголосувати за законопроект про внесення змін на наступній сесії, а це буде не раніше лютого 2011 року. Чи знайдеться тоді 300 голосів, щоб підтвердити попереднє рішення парламенту? А якщо – ні? Зокрема, це запитання і спонукало четвірку членів ЦВК обстоювати позицію про ухвалення рішення, яким було б дано старт виборчому процесу з обрання народних депутатів України в березні 2011 року. Рішення не прийняли.

Однак резонно було запитати у гостя редакції члена-кореспондента НАН України, Голови Центральної виборчої комісії Володимира ШАПОВАЛА, котрий був у відраджженні під час згаданого засідання, чи був би він п'ятим?

– Так, я був би п'ятим. Проте, якщо відверто, мої дії мали б дещо умовний характер. Поясню. По-перше, в ситуації, що склалася, немає бездоганної юридичної відповіді на запитання, оголошувати чи не оголошувати початок парламентської виборчої кампанії саме 22 листопада 2010 року. Тому що за відповідною реформою, яку своїми героїчними діями вчинив Конституційний Суд, ми отримали складну юридичну ситуацію, в тому числі й з питання, коли проводити чергові вибори народних депутатів. З одного боку, є норма Конституції в редакції 1996 року про проведення чергових виборів народних депутатів України в останню неділю березня четвертого року повноважень, а з другого – на момент обрання нинішнього складу Верховної Ради діяла норма, згідно з якою народних депутатів обирають на п'ять років. Юридичними засобами «рафінованим» способом зазначену колізію розв'язати неможливо.

– У будь-якому разі – політичне рішення?

– Так. Водночас зауважимо, що на той момент, коли засідав Центрвиборчком, уже був відповідний висновок Конституційного Суду. І хоч би як до нього ставитися, в ньому зафіксовано юридичну позицію, що нині обрані народні депутати мають термін повнова-

жень 5 років. Тобто, було б важко ігнорувати цю позицію. А чому я був би п'ятим? Давайте вважати, що одна з функцій Голови, особливо в такому органі, як ЦВК, – створювати для меншості ситуацію хоча б психологічно комфортну. Але сказане – це майже жарт юриста.

– Однак усе-таки, чи мав рацію ваш заступник Андрій Магера, висловивши сумнів у тому, що у Верховній Раді може не набратися 300 голосів для підтримки законопроекту про п'ятирічний термін повноважень парламенту, президента, місцевих рад та міських голів?

– Може. Річ у тому, що на сьогодні немає відповідного остаточного рішення, яке приймає Верховна Рада України. Саме вона уповноважена змінювати Конституцію.

– Якщо звернутися до історії виникнення інституту конституційної юрисдикції, то, в принципі, це орган, котрий може виступити проти рішення політичної більшості. А сьогодні Конституційний Суд є, по суті, інструментом у руках такої більшості.

– Це спрощений погляд, бо з точки зору політичної влади Конституційний Суд завжди був інструментарієм у вирішенні певних саме політичних питань. З іншого боку, не треба забува-

ти самої технології діяльності Конституційного Суду. Оскільки до нього звертаються уповноважені на це органи й особи, перелік яких є в законі, він є інструментом для вирішення різного роду, як сказали б юристи, «компетенційних спорів», котрі, за наших умов, є здебільшого політичними спорами.

– Чи є таким спір про конституційність конституційної реформи, даруйте? В інтерв'ю 2006 року ми з вами говорили, що конституційній реформі весь час загрожують зміни. Тоді ви наголошували, що це може статися через зміну складу Конституційного Суду. Ротація відбулася, але не вона стала причиною змін. На виконання політичного замовлення орган конституційної юрисдикції перебрав на себе законодавчі повноваження, перевищив свою компетенцію. Як ви оцінюєте цю ситуацію?

– Якщо це орган, уповноважений приймати рішення на підставі закону, орган, який розв'язує політичні спори виключно юридичними засобами, то, думаю, в даному разі ця друга частина проблеми й не була врахована. На жаль, юридичних засобів у належний спосіб не було використано. Продемонстровано імітацію вирішення політичного питання



юридичними засобами. При цьому Конституційний Суд перебрав на себе повноваження установчої влади, а не законодавчої. Ганс Кельзен – ідейний батько спеціалізованої конституційної юрисдикції – свого часу сказав, що конституційні суди уповноважені здійснювати негативну законотворчість. Іншими словами, якщо парламент приймає закон, то суд скасовує закони. В нашому випадку так само зробили, але вже стосовно норм Конституції. Я можу підтвердити, що це унікальне явище. Такого у світовій практиці ніколи не було.

Зауважу, що є кілька країн – Молдова, Азербайджан, Туреччина, де конституційні суди певною мірою «супроводжують» конституційну реформу, дають висновки щодо відповідного законопроекту. Але якщо в нас ці висновки є обов'язковими для Верховної Ради, то в названих країнах це лише консультація для парламенту. У нас же йшлося про фактичне скасування норм Конституції за рішенням Конституційного Суду. Я вже не кажу про те, що за кілька місяців перед тим судді постановили протилежну за змістом ухвалу, згідно з якою послались на те, що оспорювані норми відповідного характеру є «тілом» Конституції і їх не можна переглядати або скасовувати.

Є ще обставина: одне з рішень Конституційного Суду, прийняте у 1997 році, акцентувало на тому, що Конституція має особливу юридичну природу. Якщо закон – акт законодавчої влади, то Конституція і закони про внесення змін до неї – акти установчої влади, яка є первинною, вихідною відносно влади законодавчої. А нині судді КСУ розглядали закон про внесення змін до Конституції, який набув чинності, як звичайний закон. Якщо судді такого не розуміють, треба їх кваліфікувати як неюристів.

– То, може, не лише вони це розуміють, а й ті, хто вимагають від них таких дій?

– Політична влада є влада, і вона завжди у чомусь однакова. Їй

необхідні зручні рішення. Владі нецікаві юридичні деталі. Як інакше можна пояснити ситуацію, коли в парламент вноситься законопроект про судоустрій і статус суддів, два профільні управління, науково-експертне і юридичне, дають йому негативну оцінку, а приймається закон, де ця оцінка зігнорована? Це стара проблема вітчизняного державного управління, якій не приділяють належної уваги. Але державне управління лише тоді ефективне, коли реально ґрунтується на наукових засадах.

– Можливо, для реанімації положень Конституції 1996 року варто було провести референдум?

– Якщо «реанімацію» сприймати як прийняття Конституції, то на сьогодні юридичних можливостей провести такий референдум немає.

Конституційний Суд у жовтні 2005 року прийняв рішення, де було сказано: згідно з положенням частини 3-ї статті 5-ї Конституції право встановлювати й змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народу, отже, нова Конституція може бути прийнята на референдумі. А надалі, в інших рішеннях почали, даруйте, сповзати з цієї тези. Мовляв, треба спочатку провести референдум, щоб з'ясувати, чи потрібен конституційний референдум. Знаєте, як у Райкіна: «Дайте мені довідочку, що мені потрібна довідочка». Врешті сказали, що можна, але для того, щоб прийняти Конституцію на референдумі, потрібно до самої Конституції внести зміни і встановити там порядок проведення відповідного референдуму. Виходить таке собі замкнене коло.

– Володимире Миколайовичу, деякі політологи та навіть юристи ставлять під сумнів і легітимність рішень самого Конституційного Суду протягом періоду дії конституційної реформи...

– Я помітив, що в нас дуже часто вживають термін «легітимність» у сенсі поняття легальності. Легальність – це законність. Тобто діяти відповідно до закону,

відповідно до Конституції – це легально. А легітимність – це коли рішення, легально прийняте, реально визнається суспільством. Отут якраз і проблема. Згідно з чинною Конституцією у нас рішення судів є обов'язковими до виконання на всій території України, стаття 124. Згідно з законом про Конституційний Суд його рішення не поширюється на ті правовідносини, які виникли раніше, до набуття ним чинності. Тобто все, що вчинили на підставі норм Конституції у редакції 2004 року, – легально, і всі рішення Конституційного Суду, які він приймав у відповідний період, – легально. А от наскільки воно легітимне... Виходить, що майже шість років державного життя є сумнівними з точки зору їх легітимності?

– Ще в інтерв'ю 2006 року ви сказали: «Загальне відчуття, що питання з Конституційним Судом може так роздратувати всіх, що суспільство буде готове до змін формату самого Конституційного Суду». Скажімо, змінити його організацію, а також повноваження. Відверто кажучи, якби Конституційний Суд не мав повноважень перевіряти на відповідність Конституції зміни, що вносяться до неї, – ну, це просто як про сьогоднішній день, – проблеми формування його складу не існувало б. Як нині Конституційний Суд може перестати дратувати суспільство?

– Мене як юриста непокоїть не те, що судді прийняли згадане рішення, а те, що вони могли б прийняти юридично коректніше рішення, але не зробили цього. Чистого варіанта відповідного рішення Конституційного Суду не існувало, проте були варіанти пристойніші, коли б суд не ставив себе під удар. Тоді б не було таких закидів (я чув, дехто навіть із коментаторів стверджує, що судді вчинили злочин), мовляв, мала місце узурпація влади.

– Якими могли бути варіанти?

– Оскільки Конституція і закони про внесення до неї змін – це акти

установчої влади, вирішення питання про прийняття відповідних змін адресувати Верховній Раді.

Я багато років викладав. От що викладач може з цього приводу розповідати студентам? А вони ж бачать приклад, коли єдиний орган конституційної юрисдикції такі чудеса витворює. Розумієте, розмивається основа професії. Судді КСУ подають приклад, що з правом нібито можна робити все, що завгодно, а всі розумні книжки нічого не варті.

– Усе-таки, можливо, квотний принцип формування органів державної влади заважає нам у нашому політичному й управлінському житті? Квотний принцип формування того самого Конституційного Суду. Можливо, це треба якось змінювати? І тоді буде, мабуть, легше?

– Згідно із законом про Конституційний Суд ФРН обидві палати парламенту порівну призначають членів федерального Конституційного Суду за пропозиціями парламентських партій. Я не чув, щоб там активно закидали, що це кишенькові судді, що вони обслуговують партійні інтереси. Це ментальність, розумієте? Якщо ти юрист і обіймаєш таку посаду, якщо навіть у тебе була залежність якась, ти повинен, як мовиться, зубами перегризти ту пуповину. Бо інакше ти перетворюєшся на ніщо.

Я згадую один епізод: група суддів нашого Конституційного Суду, включаючи мене, колись перебувала в Німеччині. Уявіть, як остовпіли німці, коли юрба наших суддів переходила дорогу на червоне світло... У нас, якщо треба, то можна. Якщо дуже хочеться, то взагалі нема проблем. Квотування, ми кажемо... Але іншого способу сьогодні об'єктивно немає. Разом з тим, коли призначають когось на якусь посаду, то, даруйте, за наших умов мало хто зважає на те, наскільки ця особа професійна.

– Володимире Миколайовичу, ви працюєте в групі з підготовки проекту Виборчого кодексу. Що, на вашу думку, було б доцільно запровадити в цьому документі, щоб наша виборча система стала придатною для отримання правдивого волевиявлення народу?

– Знаєте, будь-який хороший закон можна зіпсувати його виконанням, це давно відомо. Тому головне – як він виконуватиметься. Стосовно перспектив роботи цієї робочої групи: не хотів би, щоб вона полягала у схваленні вже кимось підготовленого тексту. І навряд чи це так має бути, адже увага до реформи виборчого законодавства прикута не тільки в Україні, не менше – й за кордоном.

А щодо того, яка виборча система, Президент свою позицію оголосив на першому засіданні. Він говорив про змішану виборчу систему.

Питання виборчої системи – це прояв різноманітності інтересів політичних сил. Тому що є, наприклад, політичні сили, які за мажоритарної системи отримують додаткові можливості. А пропорційна система, тільки не така, як нині, на мою думку, має переваги для партійно-політичного розвитку. Вона може мати різні параметри. Але головним є те, що вибори – це процедури, які мають бути, по-перше, прозорими, щоб усе було зрозуміло, по-друге, мають враховувати, що всі учасники, суб'єкти виборчого процесу перебувають у стані паритету.

– Проект Виборчого кодексу, очевидно, має стати законодавчою ініціативою Президента. А чи не станеться так, що вибори парламенту доведеться провести ще за чинним законом про вибори народних депутатів України?

– Між іншим, на першому засіданні робочої групи міністр юстиції сказав, що ми повинні працювати над удосконаленням законодавства про вибори народних депутатів.

– Отже, можна вважати, не виключається можливість проведення виборів парламенту в 2011 році, якщо не набереться 300 голосів?

– Не буде 300, ну, припустимо, почнуть після невеличкої паузи шукати цих 300. У нас може бути повторне голосування, бо хтось там кнопку не встиг натиснути. Це пострадянський парламентаризм, він має багато таких особливостей.

Демократія – це процедура, про що давно сказали й люблять у нас повторювати. Процедура має бути ретельно дотримано, і якщо процедура має за кінцевий результат негативне рішення, то це абсолютний наслідок. А якщо рішення не подобається й ламають процедуру, це недемократичний спосіб прийняття рішення. Це пострадянська демократія.

– Конституція передбачає особисте голосування народних депутатів у парламенті, то, за вашою логікою, депутати щодня порушують процедуру, натискаючи кнопки за відсутніх сусідів? Чи може бути визнано неконституційним закон, ухвалений з таким порушенням процедури? Адже конституційна реформа була визнана неконституційною саме через порушення процедури.

– Є нормальний досвід, і його можна запозичити – приміром, оголошувати перерву перед кожним відповідальним голосуванням. Але конституційної вимоги має бу-

ти дотримано: депутат повинен голосувати особисто.

І раніше до Конституційного Суду зверталися з приводу порушення відповідної норми. Конституційний Суд тоді відмовив у відкритті провадження. Підстава була досить штучна, але вагома. Фактично проігнорували відповідну вимогу Основного Закону, Конституційний Суд сказав, що, поперше, він є судом права, а не факту, і не займається підрахунками, хто як голосував, куди картки вставляли і т. ін. І це правильно. А по-друге – що це питання віднесене до сфери регулювання нормами парламентського регламенту. А це не зовсім коректно.

Стосовно загальних судів, тут інше питання. На жаль, у країні й понині немає чіткого розуміння того, що може і що вправі робити суд. Є така норма у статті 124 Конституції, яка звучить так: «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі». Тобто за логікою цієї формули, скажімо, не дав головууючий депутату слово на пленарному засіданні, порушив регламент – до суду. Переконаний, що є велика сфера правовідносин, які не можуть бути охоплені судовою юрисдикцією. Особливо в сфері політики. Саме такою є практика розвинених демократій. Загалом, згадувана норма Конституції сформульована невдало.

– Про невдалі положення нам, як правило, розповідає Венеціанська комісія і рекомендує виправитися...

– Не переоцінюйте діяльність Венеціанської комісії. Вона часто вчиняє політично задано. До того ж, якщо уважно почитати деякі висновки Венеціанської комісії стосовно України, то дивуєшся: вони містять політичні рекомендації. Ну як можна пропонувати, що Україні необхідна така-то форма державного правління? Це питання нашого політичного вибору. Ви дайте оцінку тієї чи тієї пропонованої у розглядуваному вами документі юридичної конструкції. А коли відповідні юристи фактично дають рекомендацію, що Україні потрібна така президентура, як, наприклад, у Польщі, це вже відверта політика.

– А новорічні побажання, Володимире Миколайовичу?

– По-перше, бажаю, щоб незалежно від віку й статі до вас у новорічну ніч прийшов Дід Мороз, а кому потрібна ще й Снігуронька, то нехай і вона приходить. Там, де Дід Мороз, – подарунки. Нехай кожному Дід Мороз із Снігуронькою принесуть гарний настрій. І нехай усі здорові людські сподівання здійсняться!

– Дякуємо вам за цікаву розмову. З Новим роком!

Підготувала Ганна ОЛЕКСАНДРОВА.
Фото Ольги ПРОКОПЧУК.