

УДК 342.4:340.111.5(477)

П. М. Любченко, доктор юридичних наук,
професор, головний науковий співробітник
НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування НАПрН України

Проблемні питання рішень Верховної Ради України та Конституційного Суду України в аспекті внесення змін до Конституції України

У статті в систематизованому вигляді подається аналіз рішень парламенту та Конституційного Суду України, які стосуються змін до Конституції України, досліджується правомірність діяльності цих органів, окреслюються можливі шляхи вирішення конфліктних ситуацій.

Ключові слова: парламент, Конституційний Суд України, юрисдикція, конституційність, органи публічної влади.

Останнім часом як один із варіантів розв'язання урядової та парламентської кризи розглядається можливість повернення до Конституції України від 28 червня 1996 р., а зробити це пропонується досить просто – визнати неконституційним Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. № 742-VII.

В Україні, на жаль, вже стало традицією нехтувати нормами Основного Закону, переписувати Конституцію для посилення

власних позицій і послаблення опонентів. У результаті кожна з гілок влади, замість захисту Конституції, робить свій вагомий внесок для перетворення її на недовірливий правовий акт.

Зміни до Конституції України, які були внесені Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р., та Рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. розглядали у своїх працях М. Козюбра [1], Р. Мартинюк [2], М. Мельник [3], П. Стецюк [4] та ін.

Метою цієї статті є дослідження рішень Верховної Ради України та Конституційного Суду України, які стосуються змін до Конституції України, внесених Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р., формулювання висновків та пропозицій щодо можливих шляхів вирішення проблем у цій сфері, що можуть бути враховані при розробці конституційних засад функціонування інститутів публічної сфери та механізмів їх взаємного впливу, стримувань і протипаг.

Конституція є Основним Законом України, а її норми мають найвищу юридичну силу. Однак мало хто замислюється над вкрай важливим питанням: який текст Конституції сьогодні є чинним, які конституційні норми діють, де можна ознайомитися з офіційним текстом Основного Закону?

В епоху Інтернету найпростіший шлях – зайти на парламентський сайт (<http://rada.gov.ua/>), де в розділі «Законодавство України» знайти відповідний текст. Але слід зазначити, що оприлюднений таким чином текст правового акта не є офіційним. Конституція України офіційно оприлюднювалася у двох виданнях: Відомості Верховної Ради України (від 23.07.1996, № 30, стаття 141) та Офіційний вісник України (від 01.10.2010, № 72/1, Спеціальний випуск, стор. 15, стаття 2598). Однак з тих пір відбулося не одне втручання в конституційний текст, а тому наведені публікації сьогодні вже мало хто застосовує.

Перші зміни в Конституцію України від 28 червня 1996 р. були внесені Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р., яким значна частина статей Основного Закону була викладена в новій редакції. При внесенні змін до норми права її попередня редакція втрачає чинність, адже не можуть існувати одночасно дві редакції

ції однієї норми. Такі ж правила діють і стосовно норм Конституції: з моменту набрання чинності нових (змінених) конституційних норм у 2006 р. редакція цих норм від 28 червня 1996 р. втратила чинність.

Рішенням Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р. визнано неконституційним у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. Питання, чи мав право Конституційний Суд України приймати це рішення, залишило без аналізу, з цього приводу було багато дискусій та публікацій [2; 3; 4].

Згідно зі ст. 147 Основного Закону Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Це означає, що лише Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України. Відповідно до частини другої ст. 152 Конституції України закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Попри всі суперечки, необхідно визнати очевидний факт: Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. існує, адже згідно з Конституцією України рішення Конституційного Суду України ніким не можуть бути скасовані чи змінені, навіть Конституційний Суд не має такого права. Отже, Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р. втратив чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про його неконституційність. Подобається це комусь чи ні, але ігнорувати факт існування цього рішення недопустимо.

Третім пунктом резолютивної частини Рішення № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. Конституційний Суд, керуючись частиною другою ст. 70 Закону України «Про Конституційний Суд України», вирішив покласти на органи державної влади обов'язок щодо невідкладного виконання цього Рішення сто-

совно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 р. в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р.

Конституційний Суд України фактично вказав на необхідність відновлення дії норм Конституції України від 28 червня 1996 р., при цьому не конкретизувавши, які саме державні органи, яким чином і коли повинні були забезпечити виконання цього рішення, тобто не визначив ні порядок, ні строки виконання свого рішення, як того вимагає частина друга ст. 70 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Суддя Конституційного Суду України В. І. Шишкін в окремій думці до Рішення № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. навів досить слушні аргументи. На його думку, Конституційний Суд України, зробивши висновок про «відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222» (абзац четвертий п. 6 мотивувальної частини Рішення), здійснивши конституційний перегляд існуючого устрою влади в державі, перебрав на себе повноваження установчої влади в державі, що суперечить частині другій ст. 19 Конституції України. В. І. Шишкін правильно стверджує, що для «автоматичного» відновлення дії попередньої редакції положень Конституції України важко (а може, взагалі неможливо) знайти належне юридично-теоретичне обґрунтування.

Отже, Конституційний Суд України, вказавши на необхідність відновлення дії Конституції України від 28 червня 1996 р., вийшов за межі компетенції, визначеної ст. 147 Конституції України, згідно з якою він має право лише вирішувати питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і давати офіційне тлумачення Конституції та законів України.

Яким чином насправді було реалізоване Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. і як у 2010 р. з'явилася офіційна публікація Конституції України в Офіційному віснику України № 72/1 (Спеціальний випуск

від 01.10.2010 р.), детально описав Микола Мельник в статті «Конституційна афера» [3].

У результаті дій Конституційного Суду України з 1 жовтня 2010 р. до 2 березня 2014 р. діяла Конституція України від 28 червня 1996 р. Підтвердженням цього висновку є пояснення під статтями, редакція яких була відновлена («Стаття в редакції, що діяла до внесення змін Законом № 2222-IV від 08.12.2004. Див. Рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010»). Тобто відсутня вказівка на правовий акт уповноваженого органу, за рішенням якого внесені зміни до Конституції України, є лише посилання на Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р.

Аналіз практики роботи Конституційного Суду України свідчить, що в його рішеннях зазвичай вирішуються питання про конституційність чи неконституційність правових актів, а не про поновлення попередніх редакцій відповідних норм. Отже, і в цьому випадку, без будь-якого поновлення, в Конституції України статті 76, 78, 81–83, 85, 87, 89, 90, 93, 98, 112–115; частина перша, п. 2 частини другої, частина третя ст. 88; частина четверта ст. 94; частина п'ята ст. 103; пп. 8–16, 19, 22 і 30 частини першої, частина четверта ст. 106; пп. 9¹, 9², 10 ст. 116; частина перша ст. 120; п. 5 ст. 121; частина перша ст. 122; частина перша ст. 141 мали б бути позначені як такі, що втратили чинність у зв'язку з визнанням їх неконституційними на підставі Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р.

У 2014 р. Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 р. парламент відновив дію окремих положень Конституції України із змінами, внесеними законами України № 2222-IV від 08.12.2004 р., № 2952-VI від 01.02.2011 р., № 586-VII від 19.09.2013 р. Закон № 742-VII від 21.02.2014 р. був офіційно опублікований в газеті «Голос України» (№ 39, Спецвипуск, від 01.03.2014 р.) і набрав чинності 02.03.2014 р.

Парламент, поновивши дію окремих положень Конституції України, всупереч Рішенню Конституційного Суду України

№ 20-рп/2010 від 30.09.2010 р., фактично зробив висновок про конституційність Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р., чим втрутився у сферу компетенції Конституційного Суду України.

Отже, як бачимо, питання про те, який текст Конституції України чинний, не є суто риторичним. Два органи державної влади, які належать до різних гілок влади і взаємно не підпорядковані, – Верховна Рада України і Конституційний Суд України, на питання щодо чинності норм Конституції, внесених Законом України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р., дають прямо протилежні відповіді: за рішенням Конституційного Суду України вони втратили чинність, а за рішенням парламенту – чинні. В таких умовах існує невизначеність щодо правомірності застосування конституційних норм, що є неприпустимим у правовій державі.

Таким чином, маємо цілу низку неправових рішень органів державної влади, які грубо порушують норми Конституції України. Спочатку Конституційний Суд України вийшов за межі власної компетенції, втрутився у сферу органу законодавчої влади, поклавши на органи державної влади обов'язок стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 р. в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р. А потім парламент, порушуючи принцип поділу влади, незважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р., на підставі якого конституційні норми, прийняті Законом України № 2222-IV від 08.12.2004 р., втратили чинність, без дотримання вимог Розділу XIII Конституції України фактично прийняв рішення про внесення змін до Конституції України.

Не вдаючись до політичного аналізу, а здійснюючи лише юридичну оцінку прийнятих рішень, з високою ймовірністю можна стверджувати, що перевірку конституційності Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 р. не пройде, є всі підстави для визнання його неконституційним.

Повертаючись до питання про можливість поновлення Конституції України від 28 червня 1996 р. як способу розв'язання урядової та парламентської кризи, слід висловити застереження від спокуси вдруге наступити на одні й ті ж граблі. Відновлення в 2010 р. норм Конституції України 1996 р. було неконституційним і таким залишається й сьогодні.

У разі, якщо буде визнано неконституційним Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 р., в Конституції України мають припинити дію статті 78, 81, 82, 83, 85, 87, 89, 90, 93, 112, 113, 114, 115; частина друга, третя, четверта, п'ята ст. 76, частина перша, п. 2 частини другої, частина третя ст. 88; частина четверта ст. 94; пп. 8–16, 19, 22 і 30 частини першої, частина четверта ст. 106; пп. 9¹, 9², 10 ст. 116; частина перша ст. 120; п. 5 ст. 121; частина перша ст. 122 як такі, що втратили чинність у зв'язку з визнанням їх неконституційними на підставі Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. При цьому норми Конституції України від 28 червня 1996 р. в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р., не можуть бути поновлені.

На перший погляд, це катастрофа, адже вилучаються статті, які регулюють компетенцію парламенту (ст. 85), процедурні питання його діяльності (статті 82, 83), окремі повноваження Президента та уряду. Однак насправді нічого надзвичайного не станеться, нарешті буде відновлено верховенство права, а відсутність конституційного регулювання повноважень парламенту, Президента та уряду зробить їх більш поступливими і сприятиме пошуку компромісів, чого на сучасному етапі державотворення так бракує.

Затягування із вирішенням цих питань може призвести лише до появи нових проблем. Зовсім скоро, на підставі частини третьої ст. 152 Конституції України, може з'явитися лавина позовів про відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними. Відповідно до ст. 147

Основного Закону Конституційний Суд України не має права визнавати неконституційними дії, він вирішує лише питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України. Про які дії, визнані неконституційними, йде мова в частині третій ст. 152 Конституції України, може сказати лише Конституційний Суд України шляхом офіційного тлумачення відповідної норми. Разом з тим норми Конституції України є нормами прямої дії, а тому навіть відсутність відповідного тлумачення не стане перешкодою для подібних позовів.

Сьогодні спостерігається ситуативний компроміс, адже, на нашу думку, всі учасники цих відносин грубо порушували Основний Закон, а тому вважають кращим не піднімати це питання, не виносити «сміття з хати». Однак в інтересах країни це коло розірвати, усі органи публічної влади мають неухильно дотримуватися норм Конституції України. Чинність Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 р. має бути припинена, а зміни до Основного Закону вносяться з дотриманням вимог Розділу XIII Конституції України. При цьому важливо посилити механізм захисту Конституції, аби позбавити представників різних гілок влади бажання шукати легких шляхів або вдаватися до афер.

Список використаних джерел

1. Козюбра, М. Конституційний ідеалізм та конституційний нігілізм як прояви дефіциту правової культури [Текст] / М. Козюбра // Наукові записки. Т. 53. Юридичні науки. — К. : Вид. Дім «Києво-Могилян. Акад.», 2006. — С. 3–7.
2. Мартинюк, Р. С. Дилема політики і права в новітньому вітчизняному конституційному процесі [Текст] / Р. С. Мартинюк // Національний університет «Острозька академія». Наукові записки (Серія «Політичні науки»). — 2010. — Вип. 4. — С. 290–300.
3. Мельник, М. Конституційна афера [Текст] / М. Мельник // Дзеркало тижня. Україна. — 2014. — 14 лют. (№ 5).
4. Стецюк, П. Б. Конституційний Суд України в системі органів державної влади (до питання про роль органу конституційної юрисдикції в механізмі «стримувань і противаг» сучасної конституційної держави) [Текст] / П. Б. Стецюк // Наук. вісн. Чернів. ун-ту. — 2012. — Вип. 641. Правознавство. — С. 68–77.

П. Н. Любченко

**Проблемные вопросы решений Верховной Рады Украины
и Конституционного Суда Украины в аспекте внесения изменений
в Конституцию Украины**

В статье в систематизированном виде дается анализ решений парламента и Конституционного Суда Украины, которые касаются изменений в Конституцию Украины, исследуется правомерность деятельности этих органов, определяются возможные пути решения конфликтных ситуаций.

Ключевые слова: парламент, Конституционный Суд Украины, юрисдикция, конституционность, органы публичной власти.

P. M. Liubchenko

**Problematic issues of decisions of the Verkhovna Rada of Ukraine
and the Constitutional Court of Ukraine in the aspect
of introducing changes to the Constitution of Ukraine**

***Paper objective.** The paper analyze decisions of Constitutional Court of Ukraine and initiatives of Parliament concerning amendments to the Constitution of Ukraine, activity of state bodies and ways to solve conflict situations. This ideas could be used for developing the constitutional principles of the institutions of the public sphere and their mutual influence mechanisms, checks and balances.*

***Problem setting.** Recently, as one of the solutions to government and parliamentary crisis, is considering a return to the Constitution of Ukraine on June 28, 1996, and offered to do it quite simple – to declare unconstitutional the law of Ukraine «On recovery of certain provisions of the Constitution» № 742-VII dated 21.02.2014.*

***Actuality of theme.** In Ukraine, unfortunately, has become a tradition to neglect the norms of the Basic Law. To rewrite the Constitution to strength own positions and make position of opponents weaker. As a result, each of the branches of government, instead of protecting the constitution, makes a significant contribution to its transformation into ineffective legal act.*

***Recent research and publication analysis.** M. Kozybra, M. Melnik, P. Stetsuk analyzer amendments to Constitution of Ukraine which were included by Law № 2222-IV dated 08.12.2004 and decision of Constitutional Court of Ukraine № 20-pn/2010 30.09.2010 in own papers.*

***The paper main body.** First amendments to Constitution of Ukraine was added by Law № 2222-IV dated 08.12.2004 which propose new edition of Basic Law.*

Decision of Constitution Court № 20-pn/201030.09.2010 stated that Law «On amendment of Constitution» № 2222-IV dated 08.12.2004 is unconstitutional because of the procedure of its reviewing and voting.

According to Constitution of Ukraine decisions of Constitutional Court of Ukraine cannot be cancelled or changed even Constitutional Court don't have such right.

The third paragraph of the decision number 20-pn / 2010 dated 30.09.2010, the Constitutional Court, guided by Article 70 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine», decided to put on public authorities the obligation to immediate implementation of the decision to bring legal acts in accordance with the Constitution of Ukraine on June 28, 1996 edition. The Constitutional Court in fact pointed to the need to restore the norms of the Constitution of Ukraine on June 28, 1996, without prescribing what public bodies and when had to ensure the implementation of this decision. In the decision Constitutional Court of Ukraine did not defined nor order nor deadlines for its implementation, as required by part two of Article 70 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine».

Therefore, Constitutional Court of Ukraine by pointing to the need to restore the Constitution of Ukraine on June 28, 1996 went beyond the competence defined by art. 147 of the Constitution of Ukraine.

In 2014 the Law of Ukraine «On the recovery of certain provisions of the Constitution of Ukraine» № 742-VII dated 21.02.2014 parliament renewed the individual provisions of the Constitution of Ukraine amended the laws of Ukraine on December 8, 2004 № 2222-IV. The law number 742-VII dated 21.02.2014 was officially published in the newspaper Voice of Ukraine number 39 / Special Issue / from 01.03.2014 and entered into force on 3.2.2014 p.

Parliament recover of certain provisions of the Constitution of Ukraine, in defiance of the Constitutional Court of Ukraine № 20-pn / 2010 dated 30.09.2010, actually concluded the constitutionality of the Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine» № 2222-IV dated 08.12.2004 and interfered to jurisdiction of the Constitutional Court of Ukraine. Thus, we have a number of unlawful decisions of public authorities which flagrantly violate the Constitution of Ukraine.

Conclusions. *Today there is a situational compromise, because all the participants of these relations grossly violated the Constitution, and thus consider the best not to raise this issue, not to make public «dirty linen». However, in the interest of the country to break this circle, all public authorities must strictly comply with the Constitution of Ukraine. The validity of the Law of Ukraine «On the recovery of certain provisions of the Constitution of Ukraine» dated 21.02.2014 number 742-VII should be terminated, and changes to the Constitution be made in compliance with Chapter XIII of the Constitution of Ukraine. It is important to strengthen the defense mechanism to rid the constitution of different branches of government desire to look for easy ways, or resort to fraud.*

Keywords: *parliament, Constitutional Court of Ukraine, jurisdiction, constitutionality, public authorities.*