

складова механізму стримувань і противаг у відносинах між різними гілками влади»¹. Стаття 94 Конституції України говорить про можливість Президента повернути закон із своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради для повторного розгляду. Перебороти президентське вето парламент може тільки кваліфікованою більшістю, тобто 2/3 голосів від конституційного складу Верховної Ради України (450 депутатів). У той же час для прийняття закону згідно із ст.91 Конституції України необхідна проста більшість (50%+1 голос) від конституційного складу Верховної Ради. Можна вважати, що вето — це найбільш важливий засіб стримування законодавчої влади. Але в самому праві відкладального вето закладений принцип стримувань самого Президента. Бо, як випливає з тексту Конституції України, Президент може повертати тільки весь закон, накладаючи вето на нього, а не на його окремі статті. Таким чином, якщо в цілому закон задовольняє Президента, крім окремих його статей, йому доводиться обирати, підписувати закон чи ні.

Між законодавчою і виконавчою гілками влади є арбітр, в Україні — це Конституційний Суд. Як вказує ст. 147 Конституції України, Конституційний Суд як єдиний орган конституційної юрисдикції вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України. Отже, цей орган стоїть на захисті принципів і норм Конституції, стримуючи законодавчі і виконавчі органи від їх порушення. Як бачимо, крім покладених безпосередньо на органи влади функцій, вони здійснюють діяльність, спрямовану на взаємостимування з іншими органами. Таким шляхом досягається недопущення захоплення всієї повноти влади одним з органів.

Слід зазначити, що реальний поділ державної влади на незалежні гілки влади є найбільш важливим для реалізації влади в демократичній державі. Без поділу влади і ефективної системи стримувань і противаг не може бути правової держави.

¹ Головатенко В. І. Вето Президента як важіль забезпечення державно-правової реформи в Україні // Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конференції. Листопад 1997 року, Київ. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. — С. 136.

В. П. Колісник, доктор юридичних наук, доцент. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

Подвійний вотум у процедурі ухвалення конституційного закону

У теорії права виокремлюються різні види законів: конституційні, звичайні, кодифіковані, загальні, спеціальні, тимчасові, забезпечувальні, допоміжні тощо. У деяких зарубіжних (зокрема, європейських) державах вирізняються окремі специфічні види законів. Так, у Франції визнається існування програмних, органічних, фінансових та деяких інших законів, у ФРН — рамочних законів та законів, спрямованих на виконання міжнародного договору або норм європейського права, в Іспанії — органічних, базових, виборчих законів, а також законів, що схвалюють статuti автономій¹. У Російській Федерації закони поділяються на: 1) федеральні конституційні; 2) федеральні та 3) закони суб'єктів Федерації (ст. 76 Конституції Російської Федерації)². Причому право ухвалення законів визнається не лише за республіками у складі Російської Федерації, а й за іншими суб'єктами федерації, у тому числі за такими з них, як край,

¹ Порівняльне правознавство. — Х.: Право, 2003. — С. 94-95.

² Конституция Российской Федерации. — М.: Юрид. лит., 1993. — С. 31; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1996. — С. 385-402, 418-428.

область, міста федерального значення, автономні області та автономні округи¹.

До конституційних законів зазвичай відносять закони про внесення змін до конституції, а також закони, на котрі посилається конституція та які фактично вимагає ухвалити. Крім того, конституційними вважаються закони, які або органічно випливають зі змісту конституції, або ж її доповнюють без внесення змін, тобто вони не змінюють безпосередньо текст конституції, а продовжують діяти як окремих закон, хоча при цьому стосуються предмета конституційного регулювання і мають таку ж юридичну силу, як і конституційні приписи Основного Закону. Тобто це такий закон, об'єктом правового регулювання якого стають відносини, що зазвичай становлять об'єкт конституційного регулювання. Необхідність ухвалення такого закону виникає тоді, коли з певних причин зазначені відносини не були належним чином врегульовані в Основному Законі.

Порядок ухвалення законів про внесення змін до Конституції передбачено розділом XIII Конституції України (статті 154-159)². Закони, на котрі посилається Конституція та які фактично вимагає ухвалити, передбачені частинами 3, 5 та 6 ст. 20, ч. 5 ст. 82, ч. 6 ст. 89 та деяким іншими статтями Конституції України. Наприклад, у ч. 6 ст. 20 Конституції України визначається, що «опис державних символів України та порядок їх використання встановлюються законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України». Ухвалення законів, які доповнюють Конституцію новими приписами, не змінюючи при цьому конституційний текст, добре відомі світовій конституційно-правовій практиці. Так, наприклад, текст Конституції США складається з семи статей і залишається незмінним. Конституційними законами, які доповнюють Конституцію США, є так звані поправки. За 217 років Конституція США була доповнена 27 поправками³.

¹ Див.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации. – С. 428.

² Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

³ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, Универс, 1993. – С. 40-49.

Характерними особливостями конституційних законів є передусім вища юридична сила, особлива юридична природа (специфічний предмет правового регулювання) та особлива, досить часто так звана жорстка, процедура їх ухвалення. За процедурою внесення змін Ю. А. Юдін поділяє конституції на дві групи: конституції, усі статті яких змінюються в одному порядку, і конституції, для зміни яких залежно від характеру окремих норм встановлено різні процедури¹. Конституційний закон зазвичай ухвалюється парламентом остаточно або з наступним затвердженням шляхом референдуму чи суб'єктами федерації. Умовою ухвалення конституційного закону у більшості держав є його підтримка кваліфікованою більшістю у парламенті (2/3; 3/4; 3/5). Конституції деяких країн вимагають, щоб закон про внесення конституційних змін ухвалювався парламентом двічі через певний проміжок часу (через один місяць у Греції, через три місяці в Італії) чи на двох чергових сесіях (так званий «подвійний вотум») або парламентами двох послідовних скликань («подвійний вотум з пронесенням через вибори»).

Подвійний вотум уже давно відомий у світовій конституційній практиці, причому у деяких країнах задля забезпечення стабільності Конституції та конституційного ладу використовується такий його різновид, як «подвійний вотум з пронесенням через вибори», тобто за внесення змін до Конституції спочатку голосує один склад парламенту, потім законопроект відкладається, а вже після проведення чергових парламентських виборів цей проект знову виноситься на розгляд нового складу парламенту. Відповідні зміни вносяться лише тоді, коли й новий склад парламенту погодиться з рішенням своїх попередників та ухвалить цей законопроект вдруге. Так, наприклад, Конституція Греції 1975 р., передбачає досить оригінальне поєднання обох різновидів «подвійного вотуму» при внесенні змін до Конституції. Зокрема, у розділі II Конституції Греції, в якому вміщено лише одну статтю 110 (вона складається з шести пунктів), виокремлюються такі етапи: 1) розгляд пропозиції щодо перегляду Конституції; 2) розгляд рішення про перегляд

¹ Сравнительное конституционное право / Под ред. В. Е. Чиркина. – М.: Манускрипт, 1996. – С. 151.

Конституції парламентом наступного скликання; 3) розгляд (за певних умов) пропозиції щодо перегляду Конституції парламентом нового наступного скликання¹. Пропозицію щодо перегляду Конституції можуть внести не менше п'ятдесяти депутатів. Рішення про необхідність перегляду Конституції ухвалюється грецьким парламентом більшістю в три п'ятих від загальної кількості депутатів. Причому голосування проводиться двічі з інтервалом не менше одного місяця (тобто передбачено «подвійний вотум»). А от за змістом передбачені зміни розглядаються уже парламентом наступного скликання на першому засіданні і ухвалюються абсолютною більшістю.

Розділ XIII Конституції України також передбачає застосування подвійного вотуму в процесі внесення змін до Основного Закону. Специфіка українського варіанту подвійного вотуму полягає в тому, що відповідний законопроект про внесення змін до усіх розділів (крім I, II та XIII) може бути подано до парламенту відповідно до ст. 154 Конституції або Президентом України, або не менш як третиною парламентарів від конституційного складу Верховної Ради. Потім зазначений законопроект має бути поданий до Конституційного Суду України для розгляду та надання висновку щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Після отримання такого висновку парламент попередньо ухвалює Закон про внесення змін до Конституції абсолютною більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, а згодом, на наступній парламентській сесії, приймає цей Закон остаточно двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу парламенту.

Спроби внести зміни до Конституції України здійснювалися неодноразово. Восени 2003 року Голова Верховної Ради України почергово направив до Конституційного Суду України три законопроекти про внесення змін до Конституції, а Конституційний Суд України ухвалив висновки про відповідність цих законопроектів статтям 157 і 158 Конституції України. Причому висновок на законопроект, поданий народними депутата-

¹ Конституция Греции от 11 июня 1975 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: НОРМА, 2001. — Т. 1. — С. 690-691.

ми А. Матвієнком, В. Мусіякою, А. Мартинюком, Ю. Ключковським, О. Морозом та іншими (реєстраційний № 3207-1), було ухвалено 30 жовтня 2003 року з певними застереженнями (лише одне положення цього проекту визнано таким, що не відповідає вимогам статті 157 Конституції, — віднесення до повноважень Верховної Ради тлумачення законів)¹, а висновок на проект С. Гавриша, Р. Богатирьової, К. Ващук, М. Гапочки, П. Симоненка та інших (реєстраційний № 4105) — 5 листопада 2003 року. До розгляду у Верховній Раді України було прийнято другий законопроект (реєстраційний № 4105). Хоча був ще й третій, який взагалі передбачав обрання глави української держави парламентом уже в 2004 році і так само був визнаний Конституційним Судом таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України (реєстраційний № 4180)².

24 грудня 2003 року законопроект за № 4105 було попередньо схвалено парламентом. Але вже 3 лютого 2004 року, у день відкриття наступної чергової сесії, парламент знову повернувся до розгляду зазначеного законопроекту, вилучив з його тексту положення про обрання Президента України парламентом і вдруге попередньо схвалив його. 16 березня Конституційний Суд України знову визнав цей законопроект конституційним, однак розглядав його фактично в першій редакції³. При цьому виникла досить парадоксальна ситуація, коли до Конституційного Суду було направлено текст Постанови Верховної Ради України від 3 лютого 2004 року замість зміненого законопроекту. 8 квітня 2004 року Верховна Рада України спробувала остаточно прийняти Закон про внесення змін до Конституції України, однак за нього проголосувало лише 294 народні депутати, тобто для зміни Основного Закону не вистачило шести голосів народних обранців.

Законопроект за № 4180 Верховна Рада України вперше розглянула 23 червня 2004 р. Співставлення та аналіз свідчать про те, що законопроект № 4180, який було розглянуто Конституційним Судом України 10 грудня 2003 року і визнано таким,

¹ Голос України. — 2003. — 7 листопада. — № 211.

² Там само. — 16 грудня. — № 239.

³ Там само. — 2004. — 23 березня. — № 54.

що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України¹, та законопроект № 4180, який Верховна Рада України розглянула 23 червня 2004 року, не є тотожними. Більше того, останній законопроект було доповнено окремими положеннями, а це означає, що парламент розглядав не той законопроект, який був предметом розгляду Конституційного Суду України. У зв'язку з внесенням до законопроекту окремих доповнень Верховна Рада України повинна була б спочатку направити цей оновлений та видозмінений порівняно з початковою його редакцією законопроект до Конституційного Суду України і лише після цього, отримавши відповідний Висновок, виносити його для обговорення та попереднього схвалення на пленарне засідання парламенту. Саме на такому розумінні вимог статті 159 Конституції України наполягає Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 8-рп/98 від 9 червня 1998 року: «Положення статті 159 Конституції України треба розуміти так, що законопроект про внесення змін до Конституції України відповідно до статей 154 і 156 Конституції України може розглядатися Верховною Радою лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України»². Далі у цьому Рішенні Конституційного Суду підкреслюється, що «у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Суб'єктом конституційного подання з цих питань є Верховна Рада України»³. Але поправки до законопроекту № 4180 ще до розгляду його Верховною Радою спочатку внесла «робоча група Верховної Ради», яка вилучила «норму про вибори Президента парламентом»⁴.

¹ Голос України – 2003. – 16 грудня. – № 239.

² Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997-2001: У 2 кн. / Відповід. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1. – С. 221-222.

³ Там само. – С. 222.

⁴ Голос України – 2003. – 11 червня. – № 106.

Отже, виникають сумніви щодо легітимності внесених 8 грудня 2004 року змін до Конституції, оскільки висновок Конституційного Суду України по законопроекту № 4180 було надано 10 грудня 2003 року, а через півроку — 23 червня 2004 року — на пленарному засіданні парламенту розглядався уже інший варіант цього законопроекту¹. Тобто є підстави стверджувати, що парламент порушив вимоги статті 159 Конституції України.

Крім того, необхідно звернути увагу ще на одну дуже важливу обставину. Конституційний Суд України у Висновку по законопроекту № 4180 від 10 грудня 2003 року встановив: «Порівняльний аналіз пропонованих у Законопроекті змін до статей 76, 78, 81, 82, 83, 85, 87, 88, 89, 90, 93, 94, 98, 103, 106, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 120, 121, 122, 126, 128, 141, 148 Конституції України та доповнення її розділом XVI «Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України» в частині пунктів 1, 5, 6, 7 свідчить про їх ідентичність пропонованим змінам, що містяться у проекті закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4105)»². А оскільки 5 листопада 2003 року Конституційний Суд України своїм Висновком уже визнав законопроект № 4105 таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, то й своє завдання він тепер обмежив (про це зазначається у наступному після наведеного абзаци) перевіркою лише пунктів 2, 3, 4 розділу XVI «Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України»³. Але якщо обидва законопроекти є фактично однаковими (у чому переконаний Конституційний Суд України) і щодо одного з них уже була спроба остаточного схвалення 8 квітня 2004 року, то це означає, що інший з них може бути внесений на розгляд парламенту не раніше ніж через рік (тобто не раніше 8 квітня 2005 року). Такий висновок прямо впливає з частини 1 статті 158 Конституції України, відповідно до якої «законопроект про внесення змін до Конституції України, який

¹ Див.: Журавський В. „Пакетне” голосування та інші сумнівні ноу-хау внесення змін до Конституції // Юридичний вісник України. – 2005. – № 4. – 29 січня-4 лютого. – С. 9.

² Голос України – 2003. – 16 грудня. – № 239.

³ Там само.

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». Зазначене положення слід розуміти так, що суб'єкти законодавчої ініціативи не можуть вдруге протягом року пропонувати змінити одні й ті ж конституційні положення в однаковій редакції, якщо перша пропозиція була відхилена, а парламент не має права не лише розглядати такі зміни по суті та ставити їх на голосування, а й навіть включати до порядку денного пленарного засідання аж доки не спливе передбачений річний термін.

Однак 23 червня 2004 року, тобто через два з половиною місяці після того, як законопроект № 4105 було відхилено, Верховна Рада України попередньо схвалила законопроект № 4180 голосами 276 народних депутатів України, не маючи при цьому нового висновку Конституційного Суду України. Більше того, народним депутатам була добре відома точка зору Конституційного Суду щодо майже повної тотожності обох законопроектів.

До того ж ні 23 червня 2004 року під час попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції за № 4180, ні 8 грудня 2004 року під час остаточного схвалення парламентом цих змін не відбулося його повноцінного обговорення в сесійній залі. Хоча відповідно до ч. 5 ст. 6.7.4. Регламенту «обсяг обговорення перед голосуванням законопроекту в цілому визначається Верховною Радою, за винятком розгляду проектів Конституції і конституційних законів, коли обговорення відкривається в повному обсязі (ст. 3.4.1)»¹. Тобто Регламент не допускає ухвалення конституційних змін без обговорення, наголошуючи, що воно має проводитися «у повному обсязі». Але, як показує аналіз стенограми пленарного засідання українського парламенту 23 червня 2004 року, того дня відбулося обговорення лише законопроекту 3207-1. А от законопроект № 4180 попередньо схвалили практично без обговорення з огляду на неможливість працювати через гамір, вигуки, шум тощо. 8 грудня 2004 року обговорення законопроекту № 4180 також не відбулося у сесійній залі парламенту тепер уже з огляду на інші «об'єктивні» причини — через численні перерви для

¹ Збірник нормативних актів з конституційного права України. Вип. 2. — Х.; Факт, 1997. — С. 124.

погодження та так звані «пакетні» домовленості. Всупереч вимогам Регламенту обговорення навіть не планувалося (!).

Взагалі жодного разу не відбулося й трьох читань законопроекту про внесення змін до Конституції за № 4180, як того вимагає Регламент Верховної Ради України. Слід розрізняти розгляд законопроекту у трьох читаннях та попереднє і остаточне схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції. Попереднє схвалення законопроекту на одній сесії парламенту та остаточне схвалення його на наступній парламентській сесії називається «подвійним вотумом» і має на меті дати народним депутатам додаткову можливість ще раз переосмислити сутність запропонованих конституційних змін і, відпочивши протягом парламентських канікул та охолонувши від політичних пристрастей (що зазвичай вирують у парламенті), більш зважено, неупереджено, можливо, по-новому поглянути на запропоновані зміни та оцінити їх, а також (і це найголовніше) ще раз переконатись у їх нагальній необхідності. Видається, що і під час попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції на одній сесії парламенту, і під час остаточного його прийняття на наступній сесії у парламенті має проводитися повноцінне й неупереджене його обговорення саме у трьох читаннях. У цьому переконує аналіз таких статей Регламенту як 6.5.1. («Законопроект, підготовлений головною комісією до першого читання, висновки відповідних комісій та інші матеріали до нього надаються депутатам не пізніше як за 6, а такі, що стосуються Конституції або конституційних законів, — не пізніше як за 14 днів до розгляду на засіданні Верховної Ради»¹), 6.6.1. («Законопроект, підготовлений до другого чи повторного другого читання, висновки відповідних комісій та інші матеріали до нього поширюються серед депутатів не пізніше як за 12, а той, що пов'язаний з Конституцією чи є проектом конституційного закону, — за 16 днів до розгляду цього законопроекту на засіданні Верховної Ради»²), 6.7.1. («Законопроект, підготовлений до третього читання, висновки відповідних комісій Верховної Ради та інші матеріали щодо нього поширюються серед

¹ Збірник нормативних актів з конституційного права України. Вип. 2. — С. 111.

² Там само. — С. 114-115.

депутатів не пізніш як за 4, а пов'язаний з Конституцією чи проектами конституційних законів, — за 6 днів до його розгляду на засіданні Верховної Ради»¹).

З огляду на попередні міркування досить дивним і нелогічним виглядає те, що, ухвалюючи Конституцію України у 1996 році, Верховна Рада України проводила голосування по кожній статті, а от розглядаючи принципово нові, кардинальні зміни до того ж таки Основного Закону, вона відмовилася від постатейного голосування запропонованих змін. Виходить, що ускладнена процедура внесення змін до Конституції України, яка мала б стати додатковою гарантією стабільності розвитку правової системи, держави і суспільства, була штучно спрощена на практиці задля досягнення певного результату будь-якою ціною.

До того ж остаточне прийняття Закону про внесення змін до Конституції України відбулося 8 грудня 2004 р. у так званому «пакеті». Це сталося на підставі Спільної заяви за підсумками засідання «круглого столу» з врегулювання політичної кризи в Україні від 1 грудня 2004 р. Відповідно до п. 4 зазначеної Заяви «сторони дійшли згоди щодо прийняття в пакеті з внесенням змін до Закону «Про вибори Президента України» політичної реформи з внесенням змін до Конституції України відповідно до проекту Закону 4180 та формування на цих засадах уряду України»². Проте Регламент не лише не передбачає ніякого «пакетного» голосування, але й фактично забороняє будь-яке одночасне голосування за кілька проектів (поєднане голосування). Усі законопроекти мають ставитися на голосування окремо. І ніякі політичні домовленості не можуть виправдати жодне «пакетне» голосування.

Таким чином, ні політичні домовленості щодо «пакетного» голосування, ні відсутність порядку у сесійній залі, ні політична доцільність не можуть виправдати нехтування вимогами XIII розділу Конституції України та основних положень Регламенту Верховної Ради України в процесі розгляду і схвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України». А ухва-

¹ Збірник нормативних актів з конституційного права України. Вип. 2. — С. 121.

² Голос України. — 2004. — 3 грудня.

лення конституційних змін на двох чергових сесіях парламенту щоразу взагалі без обговорення, без постатейного голосування, без трьох читань на одній черговій сесії та трьох читань на наступній черговій сесії (тобто спрощення процедури внесення конституційних змін) дає усі юридичні підстави для остаточного висновку: внесення у 2004 році змін до Конституції відбулося з численними суттєвими порушеннями і тому є достатньо підстав для визнання неконституційним Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р.