

Конституція України як втілення установчої влади українського народу

The Constitution of Ukraine as an Embodiment of the Legislative Power of Ukrainian People

Streszczenie:

Artykuł zawiera rozważania o idei władzy ustawodawczej narodu oraz o istocie konstytucji jako materialnym jej ucieleśnieniem. Analizie poddano kluczowe momenty współczesnej konstytucyjnej historii Ukrainy: przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego 8 czerwca 1995 r., uchwalenie Konstytucji Ukrainy 28 czerwca 1996 r. oraz przyjęcie Ustawy Ukrainy „O zmianach do Konstytucji Ukrainy” począwszy od 8 grudnia 2004 r. Z punktu widzenia koncepcji władzy ustawodawczej zbadano orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy od 30 września 2010 r. oraz działalność „Zgromadzenia Konstytucyjnego” utworzonego w 2012 r. Zanalizowane zostały kwestie konstytucyjności i prawomocności procedury odnowienia pierwotnego tekstu Konstytucji Ukrainy od 8 grudnia 2004 roku, w tym podczas rewolucji godności 2014 roku.

Słowa kluczowe: władza ustawodawcza, konstytuanta, Konstytucja Ukrainy, ustawa zasadnicza, ustawy konstytucyjne.

Abstract:

The article discusses the concept of the legislative power of Ukrainian people and their constitution as a material embodiment of this idea. The author analyzes such key moments of the modern constitutional history of Ukraine as the adoption of the Constitutional Treaty of June 8, 1995, the Constitution of Ukraine of June 28, 1996, and the Amendments to the Constitution of Ukraine Act of December 8, 2004. In terms of the concept of legislative power, the Decision of the Constitutional Court of Ukraine of September 30, 2010 and the activity of the Constitutional Assembly formed in 2012 by Viktor Yanukovich are investigated. The article also considers the issue of the constitutionality and legitimacy of the procedure for modifying the wording of the original Constitution of Ukraine of December 8, 2004 in 2014 during the Revolution of Dignity.

Keywords: legislative power, legislative assembly, Constitution of Ukraine, basic law, approval, amendments to the constitution, constitutional laws.

1. Вступ

За своєю природою конституція – це акт, що втілює або матеріалізує ідею установчої влади народу. Лише народ як суверен і першоджерело влади володіє її вищим проявом – установчою владою. Це означає, що саме народ має право ухвалювати конституцію та вносити до неї зміни, тобто вільно обирати і створювати правові основи свого суспільного й державного устрою. Звідси ж випливає і принцип, відповідно до якого тільки шляхом здійснення установчої влади у формі відповідного конституційного нормотворення можлива зміна засад устрою суспільства і держави. Відтак ухвалення конституції, як і внесення змін до неї, – це акти здійснення установчої влади народу.

Концепція установчої влади – складник ширшої за змістом концепції народного суверенітету – значно вплинула на становлення сучасних конституційної доктрини і практики та обумовила характеристику переважної більшості конституцій як народних. Вона і сьогодні зберігає своє значення для теорії конституційного права та державно-правової практики, а ідеї, що визначають зміст концепції установчої влади, фіксують і сучасні конституції¹. Відображена концепція установчої влади і в Основному Законі України та актах Конституційного Суду України. Зокрема, вирішуючи питання набуття чинності Конституцією України, орган конституційної юрисдикції вказав, що “Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу”². Тим самим Конституційний Суд України офіційно засвідчив сприйняття концепції установчої влади й відмову від притаманного радянській правничій науці трактування конституції лише як різновиду законів. Водночас в Основному Законі України не використано поняття установчої влади, не визначено всіх можливих форм її здійснення. У Конституції України не регламентовано й порядку ухвалення нового Основного Закону України за результатами діяльності конституанти (установчих зборів) чи застосування конституційного референдуму, як і не розкрито питання про можливість поєднання згаданих форм установчого народного волевиявлення. Така фрагментар-

¹ В. Шаповал, Сутнісні характеристики конституції як основного закону держави, “Право України” 2008, № 10, с. 7.

² 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 р. № 4-зп/1997, в: “Конституційне судочинство в Україні”, Харків 2002, с. 164.

ність конституційного відображення ідеї установчої влади закономірна: установча влада українського народу як конституційний феномен перебуває на стадії свого становлення³.

Відповідно до уявлень основоположника концепції установчої влади – політичного діяча періоду Великої французької революції Еммануеля-Жозефа Сієса, установча влада народу первинна щодо похідних від неї влад – законодавчої, виконавчої і судової, уособлених відповідними органами держави. Первинна установча влада, виражена в актах конституційного значення, визначає принципи організації і функціонування встановлених нею влад. З цього погляду установча влада є безпосереднім народним волевиявленням, тоді як діяльність відповідних органів держави можна розглядати лише як опосередковану форму реалізації установчої влади народу⁴. Отже, оскільки воля народу – джерело повноважень органів держави, влада останніх має делегований характер. Цій ідеї відповідають положення ч. 2 ст. 5 Конституції України про те, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ”, який “здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”.

У правовому сенсі первинна установча влада надлегальна і юридично необмежена, оскільки передує будь-яким прямо чи опосередковано встановленим нею формам права. Це пояснює, чому конституція має вищу юридичну силу порівняно з тими актами, які вона санкціонує і для яких вона є підставою чинності. Тому як синонімний до терміна “конституція” вживають термін “основний закон”. Термін “основний закон” засвідчує юридичне верховенство конституції в системі національних правових актів, той факт, що вона – основа і юридична база системи національного законодавства.

³ Ю. Барабаш, Установча влада українського народу як конституційний феномен, “Право України” 2009, № 11, с. 79.

⁴ О. Ющик, Конституційно-правові проблеми установчої влади в Україні, “Віче” 2009, № 4, с. 7.

2. Установча влада народу та спосіб ухвалення Конституційного Договору від 8 червня 1995 р. і Конституції України від 28 червня 1996 р.

Конституцію України ухвалив 28 червня 1996 р. не безпосередньо народ на референдумі чи його спеціально уповноважені представники у складі конституанти, а Парламент держави – Верховна Рада України.

Парламенти можуть ухвалювати (й ухвалюють) конституції, як і зміни до них, якщо такі форми здійснення делегованої установчої влади передбачено в основоположному акті установчої влади – конституції. Лише безпосередньо первинна установча влада народу шляхом ухвалення конституції чи внесення до неї змін і доповнень може надати парламенту як найбільш представницькому за своєю природою органу право здійснювати інституціональну (делеговану) установчу владу. Випадки і порядок здійснення інституціональної установчої влади завжди конституційно визначені. Якщо основний закон не передбачає делегування установчої влади парламентові, її здійснення парламентом, доки конституція чинна, потрібно вважати узурпацією установчої влади. Ця умова кореспондує беззаперечно сприйнятому в теорії конституційного права принципу, відповідно до якого органи державної влади та їхні посадові особи можуть робити лише те, що безпосередньо передбачено законом і не можуть вдаватися до дій, які законом для них лише не заборонені. Тому повноваження органів державної влади можуть бути встановлені лише в позитивний спосіб шляхом їх безпосереднього нормативного визначення.

Здійснюючи в конституційно передбачених випадках установчу владу народу, орган державної влади набуває статусу суб'єкта установчої влади. Наприклад, відповідно до розділу XIII Конституції України, зміни до Основного Закону вносить Верховна Рада України. Водночас зміни до розділів I, III і XIII Конституції України, схвалені не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, потребують затвердження на всеукраїнському референдумі. Тому спроба Верховної Ради України внести зміни до цих розділів без застосування референдарної процедури була б узурпацією установчої влади українського народу. Звідси випливає висновок – оскільки ухваленню Основного Закону України жодних реальних форм народного волевиявлення щодо наділення Верховної Ради України установчими повноваженнями не пе-

редувало, ухвалюючи Конституцію України 28 червня 1996 р., Верховна Рада України фактично самоуповноважила себе на здійснення установчої влади.

Проте існували формально-правові підстави для ухвалення Конституції України Верховною Радою України, які були нормативними пережитками радянської концепції верховенства рад. Згадана концепція обґрунтовувала ідею повновладдя рад, зокрема, право вищого органу в системі представницьких органів – рад – ухвалювати конституцію. Однак за такого підходу конституцію сприймали не як акт установчої влади народу, а як “основний закон” – акт вищої юридичної сили, ухвалений верховним органом державної влади.

Визначення конституції як основного закону держави було органічним складником радянської концепції верховенства рад. Правосвідомість багатьох поколінь радянських юристів, зазначаючи визначального впливу концепції верховенства рад, сприймала феномен конституції лише як результат нормотворчої діяльності верховного органу в системі рад⁵. Таке сприйняття конституції не лише спотворювало розуміння її сутності, а й фактично унеможливлювало легітимацію конституції установчою владою народу.

Конституція УРСР 1978 р., яка формально діяла до набуття чинності Конституцією України 28 червня 1996 р., де-факто втратила юридичну силу задовго до цього. Саме Конституція УРСР 1978 р. наділяла Верховну Раду правом ухвалювати нову конституцію. Відповідно до Конституції 1978 р., Верховна Рада УРСР була “правомочна вирішувати всі питання, віднесені ... до відання Української РСР”, зокрема, здійснювати “прийняття Конституції Української РСР”⁶. Однак 28 червня 1996 р. Конституцію України схвалила Верховна Рада суверенної України, яка вже була, згідно з унесеними до Конституції УРСР 1978 р. змінами, “єдиним органом законодавчої влади”⁷, а не “найвищим органом державної вла-

⁵ В. Шаповал, Сутнісні характеристики конституції як основного закону держави, “Право України” 2008, № 10, с. 5.

⁶ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р., в: Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. 2-е вид., змінене і доп., Київ 2006, с. 139.

⁷ Конституція УРСР 1978 р. зі змінами і доповненнями станом на 21 вересня 1994 р., в: “Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. 2-е вид., змінене і доп., Київ 2006, с. 168.

ди”⁸. По суті Верховна Рада України “успадкувала” відповідне право від “найвищого органу державної влади”⁹.

Хоча згідно зі ст. 97 Конституції 1978 р., ухвалення нової Конституції України належало “до виключного відання Верховної Ради України”¹⁰, ст. 5 Конституції 1978 р. передбачала, що “найважливіші питання державного життя виносяться на всенародне обговорення, а також ставляться на всенародне голосування (референдум)”¹¹. Очевидно, що ухвалення нової конституції належить до “найважливіших питань державного життя”. Водночас не потрібно переоцінювати значення положень Конституції 1978 р. про порядок ухвалення нової Конституції України. Від 8 червня 1995 р. роль конституційного акта виконував Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”. Одне з положень Договору, яке вказувало, що “до прийняття нової Конституції України положення чинної Конституції України діють лише в частині, що узгоджується з цим Конституційним Договором”¹², засвідчувало, що Конституція УРСР 1978 р. формально не втрачала чинності, однак субординувалася Договору¹³. Факт юридичної зверхності Договору, ухваленого простою більшістю голосів, над Конституцією 1978 р. засвідчував остаточну втрату Конституцією легітимності та її неспроможність реально регулювати суспільні відносини¹⁴.

⁸ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р., в: “Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. 2-е вид., змінене і доп., Київ 2006, с. 139.

⁹ В. Шаповал, Конституційні механізми реалізації народного суверенітету, “Вісник Конституційного Суду України” 2004, № 5, с. 82.

¹⁰ Конституція УРСР 1978 р. зі змінами і доповненнями станом на 21 вересня 1994 р., в: Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. 2-е вид., змінене і доп., Київ 2006, с. 168.

¹¹ Конституція УРСР 1978 р. зі змінами і доповненнями станом на 21 вересня 1994 р., в: Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. 2-е вид., змінене і доп., Київ 2006, с. 154.

¹² Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р., “Відомості Верховної Ради України” 1995, № 18, ст. 133.

¹³ В. Шаповал, Компаративістська характеристика джерел конституційного права України та зарубіжних країн, в: Джерела конституційного права України, Київ 2010, с. 130.

¹⁴ С. Головатий, Верховенство права, Київ 2006, с. 1344.

Ст. 17 Конституційного Договору, схоже до ст. 97 Конституції УРСР 1978 р., закріплювала положення про те, що Верховна Рада України “приймає Конституцію України”¹⁵.

За своєю природою Договір був політичною домовленістю (угодою) двох головних владарюючих суб'єктів – Президента України і Верховної Ради України, а набуття Договором чинності ніяк не було пов'язане зі здійсненням установчої влади народу. Лише сам народ засобом свого первинного установчого волевиявлення може уповноважити парламент на здійснення з дотриманням визначеного конституцією порядку інституціональної (делегованої) установчої влади. Уже сам факт, що укладачами Договору були Президент України і Верховна Рада України, указує на октроїрувану природу цього акта. Договір не був ні конституцією, ні будь-яким іншим актом установчої влади народу, а тому не міг з огляду на свою природу уповноважувати яких-небудь суб'єктів здійснювати установчу владу.

Частина IV розділу VIII Договору “Заключні положення” також містила положення, яке (подібно до відповідного положення Конституції УРСР 1978 р.) передбачало можливість застосувати всеукраїнський референдум для схвалення нової Конституції України¹⁶. На підставі згаданого положення 26 червня 1996 р. Президент України Л. Кучма видав Указ “Про проведення всеукраїнського референдуму з питань схвалення нової Конституції України”. Референдум мали провести 25 вересня 1996 р., проте він не відбувся. Оскільки конституційний текст, винесений на референдум, передбачав запровадження двопалатного Парламенту, Указ від 26 червня викликав негайну реакцію народних депутатів – упродовж доби, працюючи в режимі безперервного засідання, Верховна Рада України схвалила нову Конституцію України. У день набуття Конституцією чинності – 28 червня 1996 р. Президент України скасував згаданий Указ.

Та обставина, що Конституцію України схвалила Верховна Рада України, яка не була уповноважена на це установчим волевиявленням

¹⁵ Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р., “Відомості Верховної Ради України” 1995, № 18, ст. 133.

¹⁶ Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р., “Відомості Верховної Ради України” 1995, № 18, ст. 133.

народу, створювала певні труднощі для Конституційного Суду України. Рішенням від 11 липня 1997 р. орган конституційної юрисдикції спробував узгодити факт схвалення Конституції України Верховною Радою України з ідеєю установчої влади народу. У цьому Рішенні Конституційний Суд України вказав, що “прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття”¹⁷. Згадана правова позиція органу конституційної юрисдикції була відображена й у Рішенні від 3 жовтня 1997 р., у якому Конституційний Суд України встановив, що “прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом”¹⁸. Логіка, до якої вдався Конституційний Суд України в поясненні факту схвалення Конституції України Верховною Радою України, більш ніж сумнівна. Відповідно до цієї логіки, будь-який владарюючий суб’єкт, який нав’язує суспільству октроїровану конституцію, може легітимувати її з використанням подібної аргументації – конституція була схвалена на підставі одноразово делегованої їй народом установчої влади.

Можливо, усвідомлюючи сумнівність тези про одноразово делеговану установчу владу народу, у Рішенні від 11 липня 1997 р. Конституційний Суд України застеріг, що Основний Закон України “не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України”¹⁹.

Справді, Верховна Рада України схвалила Конституцію України, за змістом якої виявилася позбавленою права здійснювати відповідну конституційну нормотворчість. У ст. 85 Конституції України в переліку повноважень Верховної Ради України її право схвалювати нову Конституцію України не згадано. Не згадано це право й у решті норм

¹⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року “Про тлумачення статті 98 Конституції України” (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11 липня 1997 р. № 3-зп/1997, в: Конституційне судочинство в Україні, Харків 2002, с. 160.

¹⁸ 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 р. № 4-зп/1997, в: Конституційне судочинство в Україні, Харків 2002, с. 164.

¹⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року “Про тлумачення статті 98 Конституції України” (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11 липня 1997 р. № 3-зп/1997, в: Конституційне судочинство в Україні, Харків 2002, с. 160.

Основного Закону України, що стосуються правового статусу Верховної Ради України. У розділі XIII Конституції України “Внесення змін до Конституції України” встановлено лише спеціальний порядок унесення Верховною Радою України змін до Конституції України. Урахування цієї обставини, вбачається, сприяє більш адекватній правовій оцінці способу схвалення Конституції України 28 червня 1996 р.

3. Ідея установчої влади народу та порядок унесення змін і доповнень до Основного Закону України

Порядок унесення змін і доповнень до Конституції України – винятково важливе питання конституційної регламентації. Як юридична основа системи національного законодавства Конституція України повинна бути стабільною і її дія має бути тривалою в часі. Конституція України закріплює найважливіші соціальні цінності українського народу. Надаючи цим цінностям форми конституційних принципів, Конституція України забезпечує в такий спосіб їх юридичний захист. Якщо конституційні положення легко змінити, найважливіші конституційно закріплені соціальні цінності можуть виявитися під загрозою. За умов “гнучкого” порядку внесення змін до Конституції України будь-яка партія, яка володітиме ситуативною більшістю у Верховній Раді України, зможе здійснити відповідні реакційні конституційні зміни. Водночас Конституція України відносно незмінювана. Закріплюючи певне співвідношення політичних сил, Конституція України може залишатися незмінюваною доти, доки зберігатиметься це співвідношення. Зміни в суспільному житті, у співвідношенні політичних сил викликають потребу змінити відповідні конституційні положення. Однак важливо, щоб порядок унесення змін до Конституції України зберігав її характер як акта установчої влади всього українського народу, а не його частини.

Отже, “жорсткий” порядок унесення змін до Конституції України гарантує її установчу природу, забезпечує стабільність Основного Закону та непорушність його принципів. Цей порядок передбачає, що зміна будь-якого положення Конституції України може відбутися лише шляхом досягнення компромісу між основними політичними силами країни, а відтак, відображатиме загальносуспільний інтерес.

Процедура внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України виявляє більшу “жорсткість” і засвідчує особливе значення цих

розділів у структурі Основного Закону. Порядок унесення змін до цих розділів покликаний забезпечити особливий захист найважливіших конституційних положень.

4. Ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. та Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. в контексті ідеї установчої влади народу

Зміни до Конституції України неодноразово вносили з порушенням порядку, встановленого розділом XIII Основного Закону. Першим прецедентом порушення згаданого порядку стало ухвалення 8 грудня 2004 р. конституційного закону “Про внесення змін до Конституції України”.

Невідповідність цього акта встановленим Конституцією України умовам ухвалення конституційних законів очевидна. У своєму Висновку від 12 жовтня 2004 р. Конституційний Суд України визнав конституційний Законопроект № 4180 таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України²⁰. Однак, щоби знайти потрібну для схвалення цього законопроекту підтримку депутатів, у Верховній Раді України відбулося коригування його тексту. 8 грудня 2004 р. на голосування у Верховній Раді України було винесено текст конституційного законопроекту, що мав істотні змістові відмінності від проекту конституційного закону, який перевіряв орган конституційної юрисдикції²¹. Головними результатами змін, унесених до Законопроекту № 4180 перед остаточним голосуванням, стали відновлення повноважень Президента України призначати та звільняти глав місцевих державних адміністрацій, половину складу Ради Національного банку України, а також повернення до передбаченого Конституцією України порядку формування Конституційного Суду України.

Законопроект про внесення змін до Конституції України із зазначеними корективами 8 грудня 2004 р. був поданий на розгляд до Верховної Ради України. Попри те, що на голосування у Верховній

²⁰ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) від 12 жовтня 2004 р. № 2-в/2004, “Офіційний вісник України” 2004, № 42, ст. 83-104.

²¹ Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь, “Національна безпека і оборона” 2007, № 1, с. 17.

Раді України був поставлений фактично новий законопроект, який потребував попередньої перевірки Конституційним Судом України щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, його схвалила кваліфікована більшість у дві третини від конституційного складу Верховної Ради України і скріпив підписом Спікер Парламенту. Після цього документ разом із Законом “Про особливості застосування Закону України “Про вибори Президента України” при повторному голосуванні 26 грудня 2004 р.” у залі засідань Верховної Ради України підписав Президент України.

Отже, Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. (№ 2222-IV) набув чинності з порушенням низки процесуальних норм. Він не був об’єктом перевірки в Конституційному Суді України щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, не був схвалений на двох чергових сесіях Верховної Ради України простою і кваліфікованою більшістю голосів, був ухвалений шляхом “пакетного” голосування, не передбаченого Основним Законом України. Ці та інші процедурні порушення під час ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. були відображені, зокрема, у Висновку Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права від 27 грудня 2005 р.²² та в Аналітичній доповіді, яку підготував Центр Олександра Разумкова у 2007 р.²³.

Більшість положень Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. набула чинності 1 січня 2006 р. 25 травня 2006 р. набула чинності решта його положень, які відповідно до прикінцевих і перехідних положень Закону, починали діяти після набуття повноважень новообраною Верховною Радою України.

Спираючись на факт процедурних порушень, допущених під час ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р., Конституційний Суд України 30 вересня 2010 р. ухвалив Рішення, у якому здійснив формальний конституційний

²² Висновок національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року та європейським стандартам, в: Конституційний процес в Україні (2005-2008) / Харківська правозахисна група, Харків 2009, с. 45-54.

²³ Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь, “Національна безпека і оборона” 2007, № 1, с. 2-41.

контроль щодо цього Закону і визнав його неконституційним із погляду порушення процедури його ухвалення²⁴. Наслідками ухвалення Рішення від 30 вересня 2010 р. стало припинення дії відповідних конституційних положень і поновлення чинності первинної редакції Основного Закону України. Однак Конституційний Суд України не мав права перевіряти конституційність Закону “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р., оскільки на момент ухвалення Рішення від 30 вересня 2010 р. органом конституційної юрисдикції конституційний Закон від 8 грудня 2004 р., спричинивши появу нової редакції Конституції України, припинив власне існування. Попри те, що Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. набув чинності в неконституційний спосіб, він остаточно інтегрувався в текст Основного Закону України і став його невід’ємним складником. Оскільки на момент ухвалення Конституційним Судом України Рішення від 30 вересня 2010 р. матеріально не було Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р., перевірка його конституційності означала, по суті, перевірку Конституції України щодо відповідності самій собі.

Отже, перевірка органом конституційної юрисдикції конституційності згаданого конституційного закону була неможлива: Конституційний Суд України не може оцінювати конституційність нормативних актів, яких немає. Об’єктом матеріального конституційного контролю можуть бути лише проекти конституційних законів, а не вже чинні закони про внесення змін до конституції. Стосовно ж чинних конституційних законів предметом перевірки може бути лише дотримання передбаченої конституцією процедури ухвалення конституційного закону, тобто формальний контроль, і лише за умови, якщо конституційний закон інтегрується в текст основного закону не відразу, а через певний термін. У такому випадку формальний конституційний контроль можливий упродовж усього періоду з моменту схвалення конституційного закону до моменту його інтеграції в конституційний текст, тобто впродовж усього того часу, доки конституційний закон зберігає своє матеріальне вираження як структурно відокремлений від основного закону нормативний акт.

Відповідну позицію виробив і Конституційний Суд України, постановивши Ухвалу від 5 лютого 2008 р. про відмову у відкритті

²⁴ Рішення Конституційного Суду України 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) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010, “Вісник Конституційного Суду України” 2010, № 5, с. 46.

конституційного провадження у справі про конституційність Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. “Положення закону про внесення змін до Конституції України, – указав орган конституційної юрисдикції, – після набрання ним чинності стають невід’ємною складовою Конституції України – окремими її положеннями, а сам закон вичерпує свою функцію. З набуттям чинності Законом № 2222-IV його положення, оскаржені суб’єктом права на конституційне подання, є фактично положеннями Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року, яка діє у редакції Закону № 2222-IV”²⁵. Тому Рішення від 30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України ухвалив усупереч своїй попередній правовій позиції, яка безпосередньо стосувалася оскаржуваного Закону, чим поставив під сумнів конституційний принцип остаточності своїх актів.

Отже, оскільки Конституційний Суд України не володіє правом перевіряти відповідність одних положень Конституції України (змін чи доповнень, які набули чинності) іншим її положенням (її первинному тексту), перевірка відповідності Конституції України положень Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р., які набули статусу її складника, фактично мала результатом не скасування окремого закону, а ревізію власне Основного Закону України. Наслідки Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. засвідчили, що порушення процедури ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. не могло виправдати такої ж неконституційної ревізії самої Конституції України. Скасувавши певні конституційні норми, Конституційний Суд України фактично вніс до Конституції України зміни у спосіб, альтернативний тому, що передбачений її розділом XIII.

²⁵ 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 р. № 6-у/2008, “Вісник Конституційного Суду України” 2008, № 2, с. 55.

5. Установча влада народу та діяльність “Конституційної Асамблеї” в Україні

Конституційну Асамблею” створив экс-Президент України В. Янукович на підставі Указу “Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї” від 21 лютого 2011 р. для підготовки конституційного законопроекту, який він мав намір унести до Верховної Ради України в порядку реалізації конституційної законодавчої ініціативи. В Указі “Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї” від 21 лютого 2011 р. було задекларовано потребу в створенні “Конституційної Асамблеї” “для підготовки змін до Конституції України”²⁶. Таке нормативне положення засвідчувало про відсутність наміру наділити “Конституційну Асамблею” правом ухвалювати остаточні рішення конституційного значення, тобто установчою владою.

Надалі правовий статус “Конституційної Асамблеї” було визначено Указом Президента України “Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї” від 25 січня 2012 р. Утворена “Конституційна Асамблея” була Указом Президента України “Про Конституційну Асамблею” від 17 травня 2012 р. В Указі “Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї” від 25 січня 2012 р. було вказано, що “Конституційна Асамблея” – спеціальний допоміжний орган, утворений Президентом України відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України²⁷. “Головною метою створення та діяльності” цього органу була “підготовка законопроекту про внесення змін до Конституції України”²⁸. Отже, в Указі “Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї” було підтверджено, що “Конституційна Асамблея”, попри свою назву, не була конституантою (установчими зборами). Конституанта як суб’єкт установчої влади народу не може бути обмежена в завданнях своєї діяльності будь-якою з “установлених” влад – органами держави, чиї повноваження похідні від установчої влади. “Конституційна Асамблея” була невиборна, а утворена однією з “установлених” влад – Главою держави. Президент України

²⁶ Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України 21 лютого 2011 р. № 224/2011, “Офіційний вісник України” 2011, № 14, с. 562.

²⁷ Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 31/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 9, с. 316.

²⁸ Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 31/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 9, с. 316.

визначав статус “Конституційної Асамблеї” своїми актами. “Конституційна Асамблея” не володіла власною компетенцією і правом ухвалювати власні остаточні рішення.

Як допоміжний (несамостійний) державний орган “Конституційна Асамблея” діяла від імені й за уповноваженням Президента України, забезпечуючи реалізацію його конституційної законодавчої ініціативи. Логічним було положення “Концепції формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї” – складника Указу Президента України від 25 січня 2012 р. – про те, що “діяльність Конституційної Асамблеї припиняється за рішенням Президента України” (п. 7.4.)²⁹.

Справжня конституанта, володіючи отриманим від народу мандатом на здійснення установчої влади, вільна схвалити новий основний закон або обмежитися його частковим редагуванням. Як несамостійний орган, чий повноваження похідні від компетенції Президента України, “Конституційна Асамблея” не володіла ні первинною, ні інституціональною (делегованою) установчою владою. Беручи до уваги цей принциповий факт, цілком обґрунтованими потрібно вважати положення “Концепції формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї” про те, що метою створення та діяльності “Конституційної Асамблеї” є “підготовка законопроекту про внесення змін до Конституції України” (п. 2.1.)³⁰, а напрацьовані “Асамблеєю” “зміни до Конституції України мають вноситися відповідно до розділу XIII Конституції України” (п. 1.2.)³¹.

Нормативна формула з Указу Президента України “Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї” про те, що “Положення про Конституційну Асамблею затверджується Президентом України”³² була ще однією наочною ілюстрацією природи “Конституційної Асамблеї” як квазіконституанти.

²⁹ Концепція формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї / Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 31/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 9, с. 316.

³⁰ Концепція формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї / Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 31/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 9, с. 316.

³¹ Концепція формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї / Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 31/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 9, с. 316.

³² Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 31/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 9, с. 316.

З огляду на правовий статус “Конституційної Асамблеї” викликає подив назва цього спеціального допоміжного органу. “Конституційна Асамблея” – назва, яка вказує на спробу зімітувати справжню конституанту. Тут доречно процитувати судження вітчизняного правника В. Шаповала, висловлене ще на початку 2008 р.: “У деяких випадках назва установчих зборів некоректно вживалася для позначення різних органів, які з метою розробки або попереднього схвалення конституції на невиборній основі утворювалися парламентом, президентом або урядом чи навіть політичними партіями. Це потрібно врахувати тим, хто озвучує відповідні пропозиції в нашій країні (виділення наше – Р. М.)”³³.

Імітація “Конституційною Асамблеєю” справжньої конституанти не обмежена її назвою. У супереч формально-правовому визначенню “Конституційної Асамблеї” спеціальним допоміжним органом при Президенті України, в Указі Президента України “Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї” від 25 січня 2012 р. помітне намагання надати “Конституційній Асамблеї” риси схожості до конституанти. У “Концепції формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї” акцентовано на представницькому характері “Асамблеї”, стверджено, що здійснюване з її допомогою конституційне реформування слугуватиме меті реалізації конституційного права громадян України на участь в управлінні державними справами і враховує “тенденції сучасного європейського конституціоналізму”³⁴. У згаданому документі наявна апеляція до світової практики діяльності установчих зборів, причому останні йменовано саме конституційною асамблеєю. Після положень про значення конституційної асамблеї в процесі конституційного нормотворення вказано, що саме “виходячи з цього, Президентом України було підтримано ініціативу щодо створення Конституційної Асамблеї для підготовки змін до Конституції України, а Науково-експертною групою з підготовки Конституційної Асамблеї запропоновано засади її формування та організації діяльності” (п. 1.1.)³⁵. Указ “Питання формування та організації діяльності Конституційної

³³ В. Шаповал, Феномен конституції у контексті вітчизняної політико-правової “міфології”, “Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 3 (13), с. 16.

³⁴ Концепція формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї / Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 31/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 9, с. 316.

³⁵ Концепція формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї / Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 31/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 9, с. 316.

Асамблеї” визначав порядок формування “Конституційної Асамблеї” та її робочих органів “з метою ... забезпечення представницького характеру формування Конституційної Асамблеї” (Преамбула)³⁶.

Особливість правового статусу допоміжних державних органів, що входять до президентського апарату, полягає в тому, що, на відміну від органів державної влади, вони не наділені правом ухвалювати загальнообов'язкові нормативно-правові акти, тобто власними державно-владними повноваженнями. Як несамостійні державні органи, що діють від імені президента, вони здійснюють державно-владні повноваження за його уповноваженням і не відповідають за результати своєї діяльності. Однак попри статус “Конституційної Асамблеї” як допоміжного органу в структурі апарату Президента України, у п. 2.3. “Концепції формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї” та ч. 3 “Положення про Конституційну Асамблею”, затвердженого Указом Президента України “Про Конституційну Асамблею” від 17 травня 2012 р., було вказано, що діяльність Конституційної Асамблеї ґрунтується на принципі “незалежності у прийнятті рішень”³⁷.

У своєму Висновку “Про концепцію створення і функціонування конституційної асамблеї в Україні” від 25-26 березня 2012 р. Венеціанська Комісія зазначає, що “Концепція “Конституційної асамблеї” (або “Конвенту”), як правило, використовується, коли йде мова про асамблеї, які створюються спеціально з метою підготовки або нової конституції, або широкої конституційної реформи”³⁸. Комісія наголошує, що “розроблення або перегляд конституції через конституційну асамблею за умов, коли вона прямо обирається, може розглядатися як акт народного суверенітету”³⁹. Цитовані фрагменти Висновку Венеціанської комісії підтверджують усталену в теорії конституційного права парадигму мислення, відповідно до якої конституанта (конституційна асамблея) – колегіальний загальнонаціональний представницький орган,

³⁶ Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 31/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 9, с. 316.

³⁷ Концепція формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї / Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 31/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 9, с. 316; Положення про Конституційну Асамблею : Указ Президента України від 17 травня 2012 р. № 328/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 39, с. 1449.

³⁸ Opinion on the concept paper on the establishment and functioning of a constitutional assembly of Ukraine. URL : <http://www.venice.coe.int> [дата читання: 14.08.2021].

³⁹ Opinion on the concept paper on the establishment and functioning of a constitutional assembly of Ukraine. URL : <http://www.venice.coe.int> [дата читання: 14.08.2021].

уповноважений матеріалізувати суверенну волю першоджерела влади – народу – в установчому акті – конституції.

Критично оцінюючи визначення “Конституційної Асамблеї” спеціальним допоміжним органом, Венеціанська комісія зазначає, що реально її роль “не буде обмежуватися винятково консультаціями та порадами”⁴⁰. Водночас Венеціанська комісія висловлює сумнів у спроможності “Конституційної Асамблеї” представляти інтереси суспільствазагалом: “для того, щоб бути успішною, така Асамблея повинна мати високий ступінь незалежності та автономії” (п. 25 Висновку)⁴¹. Однак про функціональну автономію і незалежність допоміжного органу при Президентіві України, який за визначенням такими характеристиками не володів, говорити неможливо. Комісія окремо звертає увагу на порядок формування складу “Конституційної Асамблеї”, точніше, на призначення її членів Президентом України: “передання цієї ролі в Парламент – бажано з вимогою кваліфікованої більшості – забезпечило б політичний компроміс і широке представництво”⁴². Справді, лише з огляду на намір тодішнього Президента України В. Януковича повторно посісти пост Глави держави, обґрунтовано вважати, що в процесі конституційного реформування він був однією з найбільш зацікавлених осіб. Розраховувати на те, що В. Янукович утримався б від можливості відобразити в конституційному тексті свої політичні інтереси через підконтрольних йому членів “Конституційної Асамблеї” було б просто наївно. З урахуванням цих реалій застереження Венеціанської комісії про те, що “вирішальна роль Президента у виборі членів Асамблеї не повинна призводити до його непропорційного впливу на діяльність Асамблеї та зміст конституційної реформи”⁴³ набувало граничної декларативності.

Отже, принципи відмінності “Конституційної Асамблеї” від справжньої конституанти виявилися в її невиборності, несамостійності, обмеженості завдань її діяльності, відсутності установчої влади. Правовий статус “Конституційної Асамблеї” та роль В. Януковича у відборі її членів жорстко визначали результати діяльності цього органу. Революція

⁴⁰ Opinion on the concept paper on the establishment and functioning of a constitutional assembly of Ukraine. URL : <http://www.venice.coe.int> [дата читання: 14.08.2021].

⁴¹ Opinion on the concept paper on the establishment and functioning of a constitutional assembly of Ukraine. URL : <http://www.venice.coe.int> [дата читання: 14.08.2021].

⁴² Opinion on the concept paper on the establishment and functioning of a constitutional assembly of Ukraine. URL : <http://www.venice.coe.int> [дата читання: 14.08.2021].

⁴³ Opinion on the concept paper on the establishment and functioning of a constitutional assembly of Ukraine. URL : <http://www.venice.coe.int> [дата читання: 14.08.2021].

Гідності поклала край намірам В. Януковича під виглядом установчого волевиявлення народу України реалізувати власний політичний проєкт і започаткувала цілком нові умови для конституційного нормотворення.

6. Поновлення чинності положень редакції Конституції України від 8 грудня 2004 р. : питання конституційності та легітимності

Особливість політичної ситуації, що склалася в Україні на початку 2014 р., полягала в тому, що революційні за характером події не призвели до кардинальної зміни державного ладу країни. Класичної революції, яка знищує наявний державний лад та оснований на ньому систему органів влади, не відбулося. Відбулася лише суттєва зміна складу вищих органів держави. Не дивно, що повстале суспільство, що не характерно для класичної революції, також не виявило політичної волі до безпосереднього здійснення належної йому установчої влади у формі ухвалення нової конституції. Воно обмежилося вимогою до законодавчого органу – Верховної Ради України поновити чинність відповідних положень редакції Конституції України від 8 грудня 2004 р., дія яких була припинена Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р.

Сама вимога поновити чинність редакції Конституції України від 8 грудня 2004 р. свідчила, що суспільство не ставило під сумнів легітимність Основного Закону. Звідси очевидно, що вносити зміни до Конституції України потрібно було в порядку, передбаченому її розділом XIII: відповідний законопроект повинен був пройти перевірку в Конституційному Суді України щодо відповідності статтям 157 і 158 Конституції України, бути схваленим простою більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, а на наступній сесії Парламенту – кваліфікованою більшістю голосів у дві третини від його конституційного складу. Лише цей спосіб унесення змін до Конституції України був конституційним.

Однак унести зміни до Конституції України в порядку, установленому її розділом XIII, було неможливо з огляду на політичну ситуацію: Майдан вимагав негайно поновити чинність Основного Закону в редакції від 8 грудня 2004 р. й уповноважив на відповідні дії Верховну Раду України. Вимога Майдану була покладена в основу політичної домовленості між

лідерами опозиції і Президентом України В. Януковичем. В угоді опозиції і В. Януковича про врегулювання кризи в Україні, яку сторони підписали 21 лютого 2014 р., було вказано: “Протягом 48 годин після підписання цієї угоди буде прийнято, підписано і оприлюднено спеціальний закон, який відновить дію Конституції України 2004 року зі змінами, внесеними до цього часу. Підписанти заявляють про намір створити коаліцію та сформувати уряд національної єдності протягом 10 днів після цього”⁴⁴. Отже, угода між владою та опозицією чітко визначила спосіб перегляду Конституції України й фактично унеможливила внесення змін до неї з дотриманням порядку, визначеного розділом XIII Основного Закону. Того ж дня, 21 лютого 2014 р., Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про відновлення дії окремих положень Конституції України”⁴⁵, якого, однак, не підписав В. Янукович. Як наслідок, 22 лютого 2014 р. Парламент ухвалив Постанову “Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII”⁴⁶. Згаданю Постановою, яка набула чинності в день її ухвалення, було поновлено дію відповідних положень Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р.

У Постанові від 22 лютого 2014 р. Верховна Рада України, указуючи на належні винятково їй повноваження на здійснення делегованої установчої влади, які “беззаперечно унеможливають здійснення іншими органами державної влади чи їх посадовими особами будь-яких дій стосовно зміни конституційних норм”⁴⁷ та “маючи на меті відновити легітимність конституційного правопорядку в Україні як єдиний уповноважений на таку дію орган”⁴⁸, обґрунтовувала своє право поновити чинність положень редакції Конституції України від 8 грудня 2004 р.

⁴⁴ Угода опозиції і Януковича про врегулювання кризи в Україні. URL : <https://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/21/7015533/> [дата читання: 14.08.2021].

⁴⁵ Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 р. № 742-VII, “Відомості Верховної Ради України” 2014, № 11, с. 143.

⁴⁶ Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII: Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. № 750-VII, “Відомості Верховної Ради України” 2014, № 11, с. 151.

⁴⁷ Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII: Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. № 750-VII, “Відомості Верховної Ради України” 2014, № 11, с. 151.

⁴⁸ Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня

Верховна Рада України окремо звертала увагу на те, що положення розділу XII Конституції України “Конституційний Суд України” “не надають Конституційному Суду України повноважень перевіряти на конституційність окремі частини чи положення Конституції України, а так само вносити зміни до Основного Закону України”⁴⁹.

Наведена в Постанові аргументація згаданого права Верховної Ради України, м'яко кажучи, не бездоганна. Конституція України не передбачає можливості зміни своїх положень у спосіб, альтернативний тому, що визначений її розділом XIII. Обов'язковою умовою зміни положень Конституції України є здійснення Верховною Радою України делегованої (інституціональної) установчої влади. Однак Верховна Рада України має право здійснювати делеговану установчу владу лише у формах і межах, визначених Конституцією України. Ухваливши Постанову “Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII” від 22 лютого 2014 р., Верховна Рада України, по суті, спричинила зміну положень Основного Закону України у спосіб, не передбачений його розділом XIII.

Постанова також порушує питання про остаточність актів Конституційного Суду України. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р., яким було “реанімовано” первинну редакцію Конституції України, Верховна Рада України не скасувала, а правову позицію органу конституційної юрисдикції, яка полягає в тому, що “визнання неконституційним Закону № 2222 у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та ухвалення означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222”⁵⁰, сформульовану в цьому Рішенні, не змінив сам Конституційний Суд України. Фактично Рішен-

2013 року № 586-VII: Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. № 750-VII, “Відомості Верховної Ради України” 2014, № 11, с. 151.

⁴⁹ Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII: Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. № 750-VII, “Відомості Верховної Ради України” 2014, № 11, т. 151.

⁵⁰ Рішення Конституційного Суду України 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) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010, “Вісник Конституційного Суду України” 2010, № 5, с. 46.

ня Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. було “подолане” Постановою Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р.

Постанову Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. водночас легітимує правова позиція Конституційного Суду України, сформульована в його Ухвалі від 5 лютого 2008 р. Постановивши цю Ухвалу, Конституційний Суд України, про що вже йшлося, відмовився відкрити конституційне провадження у справі про конституційність Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р., мотивуючи відмову тим, що згаданий закон після набуття чинності інтегрувався в текст Конституції України, спричинив появу її нової редакції і припинив власне існування.

Можна провести певні паралелі між Постановою Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. та Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. Ухвалення обох актів спричинило зміну положень Конституції України у спосіб, не передбачений самим Основним Законом. Ухвалюючи Рішення від 30 вересня 2010 р., Конституційний Суд України, як і Верховна Рада України, ухвалюючи Постанову від 22 лютого 2014 р., фактично вийшли за межі своїх конституційних повноважень. Водночас оцінка конституційності згаданих актів має і принципові відмінності. На відміну від Конституційного Суду України, Верховну Раду України безпосередньо уповноважив на відповідні дії народ, даремно, що вони виходили за межі її конституційної компетенції. Поновлення чинності редакції Конституції України від 8 грудня 2004 р. шляхом ухвалення Верховною Радою України Постанови від 22 лютого 2014 р., і з огляду на зміст угоди, досягнутої між сторонами протистояння 21 лютого 2014 р., і з огляду на саму логіку розвитку політичного процесу, було неминучим. Дії Верховної Ради України легітимують їх результати: ухваливши Постанову від 22 лютого 2014 р., Парламент принципово стабілізував ситуацію у країні й унеможливив неконтрольований розвиток подій, зберіг у країні конституційний правопорядок.

Отже, хоча здійснена за результатами ухвалення Постанови від 22 лютого 2014 р. конституційна нормотворчість Верховної Ради України далеко не однозначна з формально-правового погляду, вона, безсумнівно, легітимована політичною волею суспільства. У цьому – чи не найважливіший аргумент легітимності відповідних дій Верховної Ради України. Парламент був уповноважений поновити чинність редакції Конституції України від 8 грудня 2004 р. Майданом – представницьким за своєю

природою інститутом, волевиявлення якого мало установчий характер. Як суб'єкт, що втілював суверенітет повсталого українського народу і безперечно володів його установчою владою, Майдан визнав легітимність і самої Верховної Ради України, і здійснювану нею виняткову конституційну нормотворчість.

Феномен Майдану не має аналогів у новітній конституційній практиці розвинених країн. Історичні витоки цього феномену перебувають у політичній практиці Запорозької Січі. Відродження давньої вітчизняної традиції народовладдя у XXI ст., у нових політичних умовах державного буття породило феномен Майдану. Як безпосередній суб'єкт первинної установчої влади Майдан не був зв'язаний у своєму волевиявленні конституційно встановленими формами здійснення установчої влади. Саме цей факт легітимує дії Верховної Ради України, якими було поновлено чинність редакції Конституції України від 8 грудня 2004 р.

7. Висновки

Конституцію України від 28 червня 1996 р. ухвалено у спосіб, традиційний для епохи радянської державності й не передбачений самою Конституцією України. Лише положення Преамбули Конституції України, які апелюють до суверенної волі українського народу та Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., схваленого всенародним голосуванням, пропонують елементи механізму легітимації Основного Закону установчим народним волевиявленням.

Спроби обґрунтувати факт ухвалення Конституції України в 1996 р. Верховною Радою України, спираючись на положення Конституції УРСР 1978 р. чи Конституційного Договору 1995 р., за будь-яких умов потрібно визнати невдалими. Як Конституція 1978 р., так і Договір 1995 р. не були легітимовані установчою владою народу, а тому внаслідок своєї октроїрованої природи не могли делегувати Верховній Раді України право здійснювати установчу владу.

Конституція України є не лише актом вищої юридичної сили – Основним Законом держави та нормативною основою національної системи законодавства. Як основоположний акт установчого характеру Конституція України оформила становлення суверенної Української держави й визначила параметри її розвитку на перспективу. Вона закріпила і в такий спосіб надала юридичного захисту найважливішим

соціальним цінностям українського народу. Фіксуєчи основні права та свободи людини і громадянина, їхні гарантії, Конституція України визначає зміст і межі правотворчої і нормозастосовної діяльності суб'єктів владних повноважень.

Проявом і наслідком установчої природи Конституції України є “жорсткий” порядок зміни її положень. Цей порядок передбачає, що зміна будь-якої норми Основного Закону може відбутися лише шляхом досягнення компромісу між основними політичними силами країни, а відтак, гарантуватиме характер Конституції України як акта установчої влади всього українського народу, а не його частини.

Установча природа Конституції України може бути збережена, якщо її положення змінюватимуть винятково з дотриманням порядку, визначеного розділом XIII Основного Закону. Будь-який спосіб унесення змін до Конституції України, альтернативний тому, що встановлений її розділом XIII, потрібно розглядати як форму узурпації установчої влади українського народу. Принцип, відповідно до якого внесення змін до Конституції України повинно відбуватися з дотриманням порядку, визначеного її розділом XIII, не допускає винятків, оскільки лише дотримання цього порядку може надати конституційним змінам легітимності. Це, зокрема, не передбачає можливості будь-якої екстраординарної конституційної нормотворчості Верховної Ради України, як і внесення змін до Конституції України без участі Верховної Ради України. Порядок унесення змін до Конституції України, визначений її розділом XIII, не передбачає також права Конституційного Суду України перевіряти конституційність законів про внесення змін до Конституції України, які набули чинності та стали невід'ємним складником Основного Закону України. Неминучим наслідком реалізації органом конституційної юрисдикції згаданого права є перевірка ним одних положень Конституції України щодо відповідності іншим її положенням і фактичне внесення змін до Конституції України. І те, і інше потрібно розглядати як форми узурпації установчої влади українського народу, що й відбулося за наслідками ухвалення Конституційним Судом України Рішення від 30 вересня 2010 р.

Бібліографія:

- Барабаш Ю., Установча влада українського народу як конституційний феномен, “Право України” 2009, № 11.
- Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) від 12 жовтня 2004 р. № 2-в/2004, “Офіційний вісник України” 2004, № 42.
- Висновок національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року та європейським стандартам, в: Конституційний процес в Україні (2005-2008) / Харківська правозахисна група, Харків 2009.
- Головатий С., Верховенство права, Київ 2006.
- Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь, “Національна безпека і оборона” 2007, № 1.
- Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р., “Відомості Верховної Ради України” 1995, № 18.
- Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р., в: Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. 2-е вид., змінене і доп., Київ 2006.
- Конституція УРСР 1978 р. зі змінами і доповненнями станом на 21 вересня 1994 р., в: “Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. 2-е вид., змінене і доп., Київ 2006.

- Концепція формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї / Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 31/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 9.
- Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 31/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 9.
- Положення про Конституційну Асамблею : Указ Президента України від 17 травня 2012 р. № 328/2012, “Офіційний вісник України” 2012, № 39.
- Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 р. № 742-VII, “Відомості Верховної Ради України” 2014, № 11.
- Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України 21 лютого 2011 р. № 224/2011, “Офіційний вісник України” 2011, № 14.
- Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII: Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. № 750-VII, “Відомості Верховної Ради України” 2014, № 11.
- 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 р. № 4-зп/1997, в: Конституційне судочинство в Україні, Харків 2002.
- 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 р. № 4-зп/1997, в: Конституційне судочинство в Україні, Харків 2002.
- Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року “Про тлумачення статті 98 Конституції України” (справа щодо конституційності тлумачення

Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11 липня 1997 р. № 3-зп/1997, в: Конституційне судочинство в Україні, Харків 2002.

- Рішення Конституційного Суду України 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) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010, “Вісник Конституційного Суду України” 2010, № 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 р. № 6-у/2008, “Вісник Конституційного Суду України” 2008, № 2.
- Шаповал В., Компаративістська характеристика джерел конституційного права України та зарубіжних країн, в: Джерела конституційного права України, Київ 2010.
- Шаповал В., Конституційні механізми реалізації народного суверенітету, “Вісник Конституційного Суду України” 2004, № 5.
- Шаповал В., Сутнісні характеристики конституції як основного закону держави, “Право України” 2008, № 10.
- Шаповал В., Феномен конституції у контексті вітчизняної політико-правової “міфології”, “Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 3 (13).
- Ющик О., Конституційно-правові проблеми установчої влади в Україні “Віче”, 2009, № 4.