

УДК 342.4

Сергій Морозюк,

канд. юрид. наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Київського національного торговельно-економічного університету

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

У статті розкрито особливості дії гарантій, що забезпечують реалізацію Конституції України, зокрема тих, що спричиняють концептуальний вплив на вказаний процес. Досліджено взаємозв'язок між гарантіями та ефективністю реалізації Основного Закону, визначено фактори, що негативно впливають на дієвість окремих гарантій.

Ключові слова: Конституція України, реалізація, Основний Закон, гарантія.

Постановка проблеми. Існує ряд чинників, що впливають на процес реалізації Конституції України: одні знижують його ефективність, інші, навпаки, підвищують. Гарантії реалізації Конституції є тими забезпечувальними елементами, що роблять процес реалізації успішним, сприяють досягненню мети реалізації. У науці конституційного права питання гарантій реалізації Конституції є малодослідженим через те, що більшість науковців зосереджували увагу на гарантіях Основного Закону, водночас механізм реалізації Конституції має свій власний елемент гарантування, з'ясування особливостей якого дасть змогу підвищити рівень реалізації Основного Закону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням гарантій Конституції та конституційних норм займалися такі науковці, як Н. О. Боброва, А. П. Засць, Т. Д. Зражевська, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, Г. О. Мурашин, В. Ф. Погорілко, О. Ф. Скакун, О. В. Скрипнюк, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та інші.

Мета статті. Оскільки комплексно питання гарантій реалізації Конституції досліджено не було, то метою даної наукової статті є розкриття змісту та суті гарантій, що сприяють реалізації Конституції України, визначення особливостей їх дії, виокремлення гарантій, що справляють визначальний вплив на процес реалізації Конституції.

Виклад основного матеріалу. Під гарантіями реалізації Конституції України розуміємо засоби забезпечення ефективності та дієвості процесу реалізації Основного Закону.

До концептуальних гарантій реалізації Конституції – тих, що справляють визна-

чальний вплив, можемо віднести: особливий порядок прийняття та внесення змін до Конституції; розвинене законодавство; скасування нормативно-правових актів, що суперечать Конституції; конституційно-правова відповідальність; міжнародні гарантії. Усі зазначені гарантії спрямовані на досягнення однієї мети – втілення в реальних суспільних відносинах норм Основного Закону. Ефективність кожної із зазначених гарантій залежить від реальних умов її дії, а тому в кожному конкретному випадку необхідно враховувати всі позитивні та негативні фактори впливу на правореалізаційний процес.

Особливий порядок прийняття та зміни Основного Закону спрямований на його подальшу реалізацію та є забезпечувальним елементом втілення конституційних приписів через те, що він ускладнений додатковими вимогами та процедурами порівняно зі звичайним законом. Така процедура покликана забезпечити Конституцію від внесення до неї неактуальних змін, які не підтримуються більшістю суспільства, а отже, в подальшому не будуть реалізовані. Окрім того, існує низка умов, за наявності яких зміна Конституції є неможливою взагалі, що забезпечує її від редагування у період, недоцільний для конституційних змін.

Контроль за дотриманням законодавства під час зміни Основного Закону здійснює орган конституційної юрисдикції, надання позитивного висновку якого є необхідним у конституційній процедурі. Зазначена гарантія є найбільш дієвою за наявності злагодженої співпраці усіх гілок влади, безумовного дотримання закону, високого рівня правової культури суспільства.

Наступною концептуальною засадою гарантування реалізації Конституції України є розвинене законодавство. Низка конституційних норм встановлюють лише загальні засади правових інститутів, детальна регламентація яких здійснюється конституційним законодавством. Окрім того, існують бланкетні конституційні норми, які безпосередньо нас відсилають до закону, що повинен бути прийнятий на їх виконання. Отже, наявність системи розгалуженого, несуперечливого конституційного законодавства є гарантією того, що норми Конституції будуть втілені в життя.

Слід звернути увагу на те, що розвинене законодавство як гарантія реалізації Основного Закону має свої особливості у країнах із федеративним державним устроєм. В умовах, коли значна частина правовідносин врегульовується Основними Законами суб'єктів федерації, саме від законодавчих органів таких суб'єктів залежить, чи будуть реалізовані положення Основного Закону федерації. Як правило, в конституціях федерації врегульовуються певне коло відносин, що не може бути по-іншому визначено суб'єктами федерації, поряд із цим визначається перелік питань, що передаються для їх подальшої регламентації на власний розсуд суб'єктам федерації. Саме тому законодавство суб'єктів федерації виступає гарантією реалізації Основного Закону всієї держави.

На думку російського науковця Ю. С. Решетова, основне призначення законотворчості полягає в розвитку положень Конституції і створенні механізму їх реалізації з метою забезпечення суворого і неухильного дотримання всіх конституційних норм. Законотворчість – це застосування Конституції спеціально уповноваженими на те державними органами або посадовими особами з обов'язковою наявністю всіх компонентів, властивих дотриманню конституційних норм. У процесі правотворчої діяльності не тільки створюються (змінюються, скасовуються) норми права, але й одночасно реалізуються правові принципи, норми [1, с. 53]. І хоча зазначений підхід дещо звеличує роль Конституції у законодавчому процесі, однак, не зважаючи на це, досить влучно відображає значимість поточного законодавства в процесі реалізації Основного Закону.

Послідовність, розвиненість поточного законодавства як гарантії реалізації Основного Закону прямо залежить від ефективності, дієвості парламенту та представництва у ньому інтересів усіх верств населення. Перш за все, забезпечити укомплектування парламенту представниками різних соціальних груп та технократами різних сфер ді-

яльності держави повинно виборче законодавство. Із переходом до змішаної виборчої системи формування Верховної Ради було зроблено ставку на посилення ролі політичних партій у виборчому процесі та їх відповідальність за подальші дії парламентаріїв. Що ж маємо в реальності? Насамперед, пропорційна виборча система забезпечила партіям можливість розпочати «торгівлю прохідними місцями». По-друге, відсутня будь-яка політична відповідальність за провадження депутатом, що пройшов за списком партії, у парламенті політики, яка суперечить партійній, звідси маємо продаж голосів за «особливо важливі» законопроекти, «партійні тушки» та інші негативні явища.

Підриває стійкість та дієвість парламенту і слабка партійна система. Відсутність чітко визначеного політичного курсу вітчизняних політичних партій та намагання їх представників якомога довше втримати мандат, заграючи з виборцями, має наслідком відсутність дієвої коаліції депутатських фракцій, а той її прототип, який маємо сьогодні, не здатен виконати і незначну частину обов'язків коаліції. Вказані явища паралізують роботу парламенту, в якому представлені інтереси найбільш впливових бізнес-структур, що суттєво гальмує процес прийняття конституційного законодавства та негативно відображається на такій гарантії Конституції України, як розвинене поточне законодавство.

Гарантією реалізації Конституції є механізм скасування актів, які їй суперечать. За наявності норми права, що по-іншому, ніж конституційна норма, врегульовує суспільні відносини, суб'єкти правореалізації зможуть обрати таку норму для врегулювання їх відносин, а конституційна норма так і залишатиметься нереалізована. Саме тому існує механізм, за умови дії якого акти, що суперечать положенням Основного Закону, визнаються неконституційними та скасовуються органом конституційної юрисдикції.

Одним із факторів, що негативно впливає на орган конституційної юрисдикції в контексті його діяльності та гарантування реалізації Конституції, є політична залежність. Саме політичний, а не суспільний та правовий інтерес превалює у вирішенні справ про визнання окремих актів неконституційними. Іншою проблемою конституційного контролю в контексті гарантування реалізації Конституції є момент, з якого закони та інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, визнані неконституційними, втрачають свою чинність. Згідно з частиною 2 статті 73 Закону України

«Про Конституційний Суд України» у разі, якщо ці акти або їх окремі положення визнаються такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними), вони оголошуються нечинними і втрачають чинність від дня прийняття Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

У даному контексті повністю поділяємо позицію О. І. Ющика, який зазначив, що не можна вважати бездоганим із правової точки зору положення, відповідно до якого визнаний неконституційним закон втрачає чинність тільки з дня ухвалення рішення органом конституційної юрисдикції. Адже за цим положенням неконституційний закон зберігає чинність і діє у правовій системі впродовж певного часу, з дати набрання ним чинності до ухвалення рішення Конституційним Судом (а це можуть бути місяці й роки). Існування, навіть тимчасове, неконституційних законів чи їх окремих положень у системі законодавства суперечить загальним засадам, зазначеним у статті 8 Конституції України. На підставі неконституційних положень закону складаються відповідні правовідносини, утворюючи в загальному правопорядку антиконституційні «анклави», що ускладнюють процес правозастосування та можуть порушувати конституційні права громадян. Водночас з'являється можливість обійти конституційні вимоги й хоча б на деякий час «легально» встановити певні відносини на підставі тимчасово чинних неконституційних положень закону, яка (можливість) за певних умов може бути використана частиною парламенту та главою держави в політичних чи інших цілях [2, с. 300].

Безумовно, не є виходом із даної ситуації і втрата законом, який визнано неконституційним, чинності з моменту його прийняття. Оскільки протягом часу, коли такий закон був чинним, на підставі його дії виник ряд правовідносин, які неможливо «видалити» з тією ж легкістю, що й неконституційну норму. У такому разі суб'єкт, права якого були порушені неконституційним актом, має право звернутися за їх захистом до суду на підставі відповідного рішення Конституційного Суду. Саме судові органи повинні забезпечити відновлення порушеного права та реалізацію конституційних норм, що була тимчасово обмежена неконституційним законом. Однак на даному етапі виникає інша проблема, на яку неодноразово звертали увагу як науковці, так і практикуючі судді, та стосується вона преюдиціальності рішень Конституційного Суду.

Відповідно до ст. 74 Закону України «Про Конституційний Суд України», Суд вправі вказати на преюдиціальність свого рішення

під час розгляду судами загальної юрисдикції позовів у зв'язку з правовідносинами, що виникли внаслідок дії неконституційного акта [3]. Сторона у справі може на основі такого рішення порушити перед судом загальної юрисдикції питання про перегляд судового рішення, якщо таке ґрунтувалося на положеннях правових актів, визнаних Судом неконституційними, у разі, якщо це вплинуло на правильність судового рішення.

Водночас у праві соціального забезпечення мала місце практика, коли законами про Державний бюджет на відповідний рік вносилися зміни до законодавчих актів щодо соціального забезпечення окремих категорій осіб. Ці положення призупиняли дію окремих правових норм у частині надання пільг, компенсацій та гарантій. Згодом ці норми визнавалися неконституційними. У цьому разі Конституційний Суд найчастіше користувався своїм правом надання преюдиціальності своєму рішення. Однак суди не задовольняли вимоги осіб про надання пільг та компенсацій, які були скасовані нормою, визнаною згодом КСУ неконституційною. Своєю позицією суди обґрунтовували тим, що до моменту ухвалення рішення про неконституційність норм, що обмежували надання пільг і компенсацій, ці норми були чинними [4, с. 26].

Інша проблема реалізації Конституції та її гарантії щодо визнання актів, які суперечать Основному Закону, неконституційними стосується питання, яка ж норма повинна застосовуватись у разі, коли певна редакція закону визнана неконституційною. Ухвалення Конституційним Судом рішення про неконституційність нової редакції нормативного акта припиняє дію саме цієї редакції, однак указаним рішенням не поновлюється попередня редакція цього акта, виключена з чинного законодавства. По-перше, це не передбачено ст. 152 Конституції України, по-друге, такого припису не містять ст. 73, 74 Закону України «Про Конституційний Суд України».

У зв'язку із цим постає запитання: який юридичний факт є підставою для відновлення дії попередньої редакції зміненого нормативного положення, якщо це не рішення Конституційного Суду України? Таким фактом може бути лише правотворчий акт законодавчого органу, прийняття відповідного закону, яким відновлюється дія старого положення. Однак парламент уже відмовився від старої редакції, змінивши її, а тому повернення до старої норми означало б непослідовність дій законодавчого органу. Очевидно, в такому разі вказівка органу конституційної юрисдикції стосовно того,

що повинна діяти норма в редакції, яка існувала до внесення змін, є втручанням у компетенцію законодавчого органу, котрий самостійно має вирішити, яка саме редакція норми закону повинна діяти після того, як втратили чинність внесені ним зміни до цієї норми. Отже, рішення Конституційного Суду України повинно розглядатися як юридичний факт, що зобов'язує парламент до прийняття відповідного законодавчого рішення. А доки це рішення не прийнято, в офіційних електронних базах цілком слушно вказується лише про втрату чинності норми, до якої вносилися зміни, і «технічна законодавча прогалина», яка створюється в такому разі, зовсім не є «технічною». Вона, навпаки, цілком пов'язана з рішенням Конституційного Суду України й викликана також неприйняттям необхідного законодавчого рішення органом законодавчої влади [4, с. 27].

Дана проблема безпосередньо пов'язана з ефективністю дії механізму реалізації норм Основного Закону, оскільки скасування неконституційної норми – це перший крок до забезпечення можливості реалізації відповідної конституційної норми, наступним же кроком повинно бути відновлення дії норми, що сприяє такій реалізації. Саме тому для того, щоб забезпечити можливість реалізації Конституції, слід покласти на законодавчий орган обов'язок щодо вирішення питання про відновлення чинності попередньої редакції нормативно-правового акта.

Наступним елементом концептуальних засад гарантування реалізації Конституції є конституційно-правова відповідальність. Зміст, характер та особливості конституційно-правової відповідальності обумовлюються, насамперед, провідним місцем та роллю, що належить Конституції України у системі нормативно-правових актів, які визначають різні види юридичної відповідальності. Така відповідальність передбачає настання несприятливих наслідків для суб'єктів конституційно-правових відносин у разі порушення ними вимог Конституції та інших норм конституційного права. Водночас конституційно-правовій відповідальності властиві також і специфічні характерні ознаки, основними з яких є такі: конституційно-правова відповідальність спрямована на правову охорону Конституції. Вона є одним із найважливіших складників механізму гарантування реалізації положень Конституції. Розглядуваний вид юридичної відповідальності часто тісно межує з політичною відповідальністю, зокрема, за суб'єктами, підставами її настання, негативними наслідками. Отже, зазначена відповідальність часто має політичний характер. Проте політичний характер консти-

туційно-правової відповідальності проявляється саме щодо тих суб'єктів правовідносин, діяльність яких пов'язана з участю у здійсненні політичної влади [5, с. 21].

Розгляд відповідальності з точки зору гарантії реалізації конституційних норм підпорядковує її функції тим напрямам, за якими гарантуються конституційні норми. Гарантування конституційних норм являє собою процес стимулювання, забезпечення і охорони конституційних норм. Таким чином, конституційно-правова відповідальність за допомогою стимулювання, забезпечення чи охорони конституційно-правових норм скеровує поведінку суб'єктів правореалізації в напрямі досягнення завдань та цілей, що стоять перед правореалізаційним процесом.

У системі гарантії реалізації Конституції України не можемо окремо виділити також міжнародні гарантії. Основи поваги до міжнародних стандартів в українському конституційному процесі закріплені в нормах Основного Закону. Зокрема, стаття 9 Конституції визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальноєвропейськими принципами і нормами міжнародного права (стаття 18 Конституції) [6].

Діяльність більшості міжнародних та регіональних організацій головним чином спрямована на забезпечення прав людини і громадянина, які своєю діяльністю гарантують реалізацію конституційних норм у цій частині. Однак у процесі реалізації Конституції України загалом не можемо не виділити таку міжнародну інституцію, як Європейська комісія за демократію через права, або Венеціанська комісія, – дорадчий орган Ради Європи з питань конституційного права.

Венеціанська комісія активно бере участь в усіх конституційних процесах, що відбуваються в Україні, в тому числі і висловлює власну позицію щодо тих конституційних змін, які пропонуються Президентом та парламентом. Позитивні рекомендації комісії підвищують рівень довіри населення до конституційних ініціатив, що в подальшому є запорукою успішної реалізації таких конституційних положень. Іноді позиція Венеціанської комісії розходиться із позицією владних структур щодо окремих конституційних положень, однак рекомендаційний характер висновків комісії уможливує їх невраховання під час прийняття відповідних рішень.

Проводячи аналіз конституційних змін в Україні, Венеціанська комісія оцінює відповідні норми з точки зору їх дії в умовах демократизму та верховенства прав людини, що деякою мірою спотворює результати реалізації відповідних норм. Конституційне законодавство України слід оцінювати з урахуванням тих умов, у яких воно буде в подальшому реалізовуватись, а також враховувати усі як позитивні, так і негативні фактори впливу, такі, наприклад, як корупція, існування владної олігархії, нехтування загальносуспільними потребами та інтересами тощо. Лише врахувавши усі фактори, що здійснюватимуть вплив на процес реалізації відповідних конституційних положень, можна об'єктивно спрогнозувати справжній (а не бажаний) результат втілення Конституції України в реальних суспільних відносинах.

Висновки і пропозиції

Процес реалізації Конституції підтриманий спеціальними засобами та механізмами, дія яких забезпечує максимальний рівень тождності між юридичною та фактичною Конституціями. Одні з таких гарантій впливають зі змісту Основного Закону (особлива процедура прийняття та внесення змін до Конституції), інші зумовлені об'єктивними потребами конституційних норм (розвинене законодавство, міжнародні гарантії).

В статье раскрыты особенности действия гарантий, обеспечивающих реализацию Конституции Украины, в частности тех, которые оказывают концептуальное влияние на указанный процесс. Исследована взаимосвязь между гарантиями и эффективностью реализации Основного Закона, определены факторы, негативно влияющие на действенность отдельных гарантий.

Ключевые слова: Конституция Украины, реализация, Основной Закон, гарантия.

The article deals with the features of the guarantees that ensure the realization of the Constitution of Ukraine, including those that cause conceptual effect on the specified process. The interconnection between guarantees and effective implementation of the Basic Law is researched, the factors that cause a negative impact on the effectiveness of individual guarantees are defined.

Key words: Constitution of Ukraine, realization, Basic Law, guarantee.

Однак усі зазначені гарантії є ефективними за умови узгодженої діяльності усіх гілок влади, професійного підходу до виконання обов'язків їх посадовими особами, переважання суспільного, народного інтересу над приватним. Кризові ж явища в суспільстві та державі послаблюють дієвість механізму гарантування, через що процес реалізації Основного Закону позбавляється відповідних забезпечувальних елементів.

Список використаних джерел:

1. Решетов Ю. С. Механизм правореализации в условиях развитого социализма / Ю. С. Решетов; науч. ред. Ф.Н. Фаткуллин. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1980. – 167 с.
2. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу / О. І. Ющик. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.
3. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/422/96-vr/page>
4. Теплюк М. О. Питання чинності законів України в аспекті конституційної юрисдикції / М. О. Теплюк // Віче. – 2012. – № 4. – С. 25–28.
5. Майданник О. О. Конституційно-правова відповідальність: ознаки, підстави, суб'єкти / О. О. Майданник // Право України. – 2001. – № 2. – С. 21–23.
6. Конституція України від 28.06.1996 року № 254/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.