

ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: ОСОБЛИВОСТІ ПЕРЕХІДНИХ ВІДНОСИН

У статті проаналізовано основні проблеми перехідних відносин, які виникли внаслідок внесення змін до Конституції України в частині конституційної юрисдикції, розглянуто можливі способи запобігання цим проблемам, а також запропоновано інструменти їх вирішення.

Автор статті звертає увагу на необхідність системного аналізу перехідних відносин при розробленні змін до Основного Закону України (як і законодавства в цілому) та їх урегулювання за допомогою спеціальних темпоральних норм. Виокремлено два основні завдання, вирішенню яких мали б сприяти перехідні положення: належне запровадження нової моделі правового регулювання та поступовий перехід до такої моделі суб'єктів, які вже перебувають у відповідних правовідносинах.

Ключові слова: перехідні відносини, зміни до Конституції України, конституційна скарга, офіційне тлумачення, темпоральні норми, чинність закону, дія закону, переживаюча (ультраактивна) дія закону.

Успішність реформ у тій чи тій сфері правового регулювання залежить від низки різних факторів (правових, політичних, соціальних, економічних тощо). З юридичного погляду реформування відбувається шляхом внесення змін до законодавства, наслідком яких має стати нове (або оновлене) нормативно-правове регулювання. При вступі у дію такі законодавчі зміни породжують стан переходу від однієї моделі правового регулювання до іншої. У правовідносинах, що тривають, або складних організаційно-правових моделях такий перехід об'єктивно не може відбуватися негайно й потребує додаткових інструментів врегулювання*.

У державах, які перебувають у стані перманентних реформ, до яких можна віднести й Україну, належне врегулювання перехідних відносин при внесенні змін до законодавства є дуже важливим. Адже правові системи таких держав здебільшого перебувають у перехідному стані. При цьому наявність/відсутність правового врегулювання перехідних відносин та його якість безпосередньо позначається на кожному суб'єкті правовідносин та, відповідно, як один із наочних індикаторів поваги до прав і свобод людини, визначає стан правової системи загалом.

Зміни до Конституції України, які набули чинності 30 вересня 2016 р. [1], актуалізують важливість вивчення зазначених вище питань. Ці зміни

* До таких інструментів можна віднести, зокрема, надання певним нормам переживаючої (ультраактивної) дії, відтермінування набрання чинності/дії закону, встановлення додаткових умов набрання законом чинності/вступу у дію.

в частині конституційної юрисдикції можуть стати наочним прикладом неврахування особливостей перехідного періоду при внесенні змін до Основного Закону держави. Покликані наблизити людину (особу) до конституційного правосуддя, вони на практиці спричинили фактичний дисконтинуїтет (переривання) у праві на звернення людини (особи) до Конституційного Суду України.

Стисло розглянемо зміни до Конституції України в частині конституційної юрисдикції та деякі особливості перехідних відносин, які виникли внаслідок внесення цих змін. Йдеться про зміни до ст. 55, розділу XII «Конституційний Суд України» та до розділу VIII «Правосуддя» (щодо виключення з цього розділу положень про діяльність Конституційного Суду України).

Зміни, що розглядаються, стосуються фактично всіх правовідносин, як функціонального, так і організаційного характеру, пов'язаних із питанням діяльності Конституційного Суду України.

Так, унаслідок внесених до Конституції України змін Конституційний Суд України втратив повноваження щодо тлумачення законів; наділений повноваженнями щодо розгляду конституційних скарг та надання висновків стосовно питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум. У частині чинних повноважень змінами, що розглядаються, значно звужено коло суб'єктів, уповноважених звертатися щодо офіційного тлумачення Конституції

України. Серед внесених змін також здійснення відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах у визначеному законом порядку тощо.

Перехідні ж положення змін до Конституції України в частині конституційної юрисдикції стосуються лише питань, пов'язаних із повноважністю суддів Конституційного Суду України, які перебували на посаді на момент набрання чинності відповідними змінами*. Інші перехідні відносини у сфері конституційної юрисдикції не врегульовано ні у запропонованих змінах до розділу XIV «Перехідні положення» Конституції України, ні в перехідних положеннях закону, яким внесено такі зміни.

Темпоральний аналіз конституційних змін у частині конституційної юрисдикції дає змогу умовно виокремити декілька блоків проблемних питань щодо їх запровадження.

Перший з них стосується наслідків втрати Конституційним Судом України повноважень щодо тлумачення законів, а також зміни кола суб'єктів звернення до Конституційного Суду України стосовно офіційного тлумачення Конституції України, а саме – негайного вступу таких змін у дію.

Чи може Конституційний Суд України після набрання чинності змінами до Конституції України (тобто з 30 вересня 2016 р.) продовжувати розгляд конституційних подань (звернень) щодо тлумачення законів? Чи може Конституційний Суд України здійснювати розгляд конституційних подань (звернень) щодо тлумачення Конституції України, поданих суб'єктами, які з 30 вересня 2016 р. позбавлені такого права?

Перехідні положення конституційних змін не дають відповіді на ці запитання. Натомість на практиці зазначені проблеми пропонують вирішувати згідно з позитивістськими підходами.

Так, Конституційний Суд України припиняє провадження у таких справах, мотивуючи це тим, що не має конституційних повноважень щодо їх розгляду. Між тим на законодавчому рівні, а саме у так званому імплементаційному законопроекті про Конституційний Суд України,

* Відповідно до підпункту 8 пункту 161 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України судді Конституційного Суду України, призначені до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», продовжують здійснювати свої повноваження до припинення повноважень або звільнення в порядку, передбаченому ст. 149¹ Конституції України, без права призначення повторно; повноваження судді Конституційного Суду України, який на день набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» досяг шістдесяти п'яти років, але рішення щодо звільнення такого судді з посади не ухвалено, припиняються.

роблять спроби встановити, що відповідні відкриті справи підлягають закриттю, а подання (звернення) у справах, де провадження не відкрито, – повертаються суб'єктам подання (звернення) без розгляду**.

Вбачається, що такий підхід «не узгоджується із принципом верховенства права, невід'ємною складовою якого є принцип правової визначеності» [3]. Таку позицію висловлює, зокрема, у своїх зауваженнях до вказаного законопроекту Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України, мотивуючи це принципом правомірності очікувань***.

Зазначений принцип мав би бути дотриманий при внесенні змін до Конституції України. Іншими словами, в частині розгляду конституційних подань (звернень), поданих до набрання чинності конституційних змін, положенням, які стосуються повноважень Конституційного Суду України щодо розгляду таких подань (звернень), мала би бути надана переживаюча (ультра-активна) дія.

Без перехідного врегулювання при внесенні змін до Конституції України ситуація ускладнюється. І в цьому випадку закріплення на законодавчому рівні положень щодо продовження розгляду відповідних справ справді є одним із можливих способів забезпечення реальної реалізації суб'єктами подання (звернення) свого права. Іншим способом могло б бути ширше бачення вирішення проблеми Конституційним Судом України.

Питання закріплення звичайним законом за Конституційним Судом України можливості надати офіційне тлумачення законів щодо справ, поданих до набрання чинності конституційних змін, є дискусійним. Проте чи мав Конституційний Суд України, розглядаючи відповідні справи, певні підстави продовжувати офіційне

** Такі положення містилися у проекті Закону України «Про Конституційний Суд України» [2], який був розроблений Радою судової реформи при Президентові України та внесений народними депутатами України. Законопроект відхилив парламент під час розгляду в другому читанні.

*** У своїх зауваженнях Головне юридичне управління вказує, що «принцип правової визначеності означає, що “обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлених такими обмеженнями” (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010). Принцип правомірності очікувань є частиною загального принципу правової визначеності в законодавстві Європейського Союзу. Він є вираженням ідеї про те, що органи державної влади повинні дотримуватися не лише закону, але й своїх обіцянок. Відповідно до доктрини правомірних очікувань, особи, що добросовісно діють на підставі закону, не повинні бути обмануті в своїх правомірних очікуваннях».

тлумачення? Ствердну відповідь на це запитання можна мотивувати необхідністю належного забезпечення реалізації конституційного права осіб, які подали відповідні конституційні подання (звернення), зважаючи на зазначений вище принцип правомірності очікувань. Водночас, таку можливість можна й заперечувати з огляду на загальнотеоретичний принцип надання положенням переживаючої (ультраактивної) дії виключно за окремим законодавчим застереженням [4].

Імовірним способом «знайти баланс» у ситуації, що сталася, щодо конституційних подань (звернень) стосовно тлумачення законів, які були подані до 30 вересня 2016 р., може бути й продовження щодо них дії частини другої ст. 95 чинного Закону України «Про Конституційний Суд України», за якою в разі, якщо при тлумаченні Закону України (його окремих положень) було встановлено наявність ознак його невідповідності Конституції України, Конституційний Суд України у цьому ж провадженні вирішує питання щодо неконституційності цього Закону [6]. Адже саме це положення надавало підстави європейським експертам розглядати інститут тлумачення закону, який існував в Україні, як квазі-конституційну скаргу [7].

Другий блок питань стосується забезпечення поступового переходу до нової моделі правового регулювання.

Реалії сьогодення змушують констатувати, що з набранням чинності змінами до Конституції України особи (фізичні та юридичні) не лише втратили право звертатися до Конституційного Суду України щодо тлумачення законів або щодо тлумачення Конституції України, а й фактично повністю позбавлені доступу до конституційної юрисдикції. Така ситуація виникла через відсутність законодавчого врегулювання нового інституту конституційної скарги й відмову, принаймні на сьогодні, Конституційного Суду України розглядати відповідні скарги до належного законодавчого врегулювання цього питання [8].

Така позиція хоча і може бути обґрунтована позитивістським тлумаченням ст. 153 Конституції України, проте викликає певні заперечення, адже не забезпечує конституційні права особи. Тим більше, що конституційні зміни не пов'язували початок реалізації цього права із законодавчим врегулюванням зазначених процедур. Відповідних застережень немає і у висновках Конституційного Суду України щодо

законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Позиція щодо неможливості розгляду конституційних скарг без відповідного законодавчого врегулювання, яка відображена на офіційному сайті Конституційного Суду України, викликає принципові заперечення. Адже, як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання: «Згідно з частиною третьою статті 8 Конституції України норми Конституції України є нормами прямої дії. Вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти» [9]. Таку саму позицію обстоює у своїй роботі «Стаття 8 Конституції України (науковий коментар)» [10] відомий науковець, суддя Конституційного Суду України, С. Шевчук*.

Запобігти ситуації, що склалася, можна було б, передбачивши у Законі про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), що положення, якими запроваджується інститут конституційної скарги, набирає чинності одночасно з набранням чинності відповідними змінами до закону про Конституційний Суд України. З цього ж моменту мали б втрачати чинність положення щодо повноважень Конституційного Суду України стосовно офіційного тлумачення законів (із застереженням щодо надання ним переживаючої (ультраактивної) дії, про що йшлося вище).

Наразі ж єдиним способом забезпечити встановлене частиною третьою ст. 55, ст. 151¹ Конституцією України право громадян (осіб) є розгляд Конституційним Судом України поданих конституційних скарг на підставі прямої дії Конституції України (ст. 8). Усі порушені питання на

* Зокрема, С. Шевчук зазначає: «Матеріальна (органічна) характеристика принципу верховенства права не обмежується формальними приписами законодавства та оцінює правові норми та практику їх застосування з погляду їх відповідності ціннісним та моральним критеріям, а також правам людини та основним свободам. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Це означатиме, що конституційно-правове регулювання є не декларативним, а реальним, тобто конституційні норми мають перш за все юридичне, а не політичне значення, і є безпосередніми регуляторами суспільних відносин. Крім того, для їх належної реалізації не потрібно очікувати прийняття інших нормативно-правових актів, а органи судової влади не можуть відмовитись від їх застосування з посиланням на необхідність прийняття якихось додаткових “конкретизуючих” цих норм законів. Вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини рішення КСУ від 19 квітня 2001 р. за № 4-рп/2001). Особливо це стосується реалізації конституційних норм про права людини та основні свободи» [10].

сьогодні залишаються відкритими. І хоча їх важко розглянути в рамках однієї статті, вирішити ці питання на практиці під час розроблення конституційних змін було цілком можливо.

Наведені вище проблеми не є вичерпними.

Чи означає позиція Конституційного Суду України щодо нерозгляду конституційних скарг до прийняття відповідних законодавчих змін і неможливість виконання ним інших повноважень, які є порівняно новими для Конституційного Суду України (наприклад, щодо перевірки питань, які виносять на всеукраїнський референдум)? Чи має нині Верховний Суд України право на звернення до Конституційного Суду України, адже після внесення змін до Конституції України у відповідних положеннях ідеться про Верховний Суд? Чи означає факт набрання чинності змінами до Конституції України в частині інституту конституційної скарги 30 вересня 2016 р. те, що такі справи можуть подаватися лише по справах, у яких остаточне рішення прийняте після цього строку (як це пропонувалося проектом Закону України «Про Конституційний Суд України»)? Й, нарешті, чи може бути призначено суддю Конституційного Суду України, якщо немає закону, який би регулював відбір кандидатур на конкурсних засадах?

Усі ці питання на сьогодні залишаються відкритими. Частина з них, як, наприклад, щодо запровадження конкурсного відбору на посаду судді Конституційного Суду України, можна було б вирішити, передбачивши, що новий інститут вступає в дію лише після встановлення зако-

ном відповідного порядку, або вчасно врегулювавши ці питання на законодавчому рівні. Інші, як, наприклад, щодо подання конституційних скарг виключно за остаточними рішеннями, прийнятими після набрання чинності конституційних змін, Верховного Суду України (Верховного Суду) могли б бути вирішені шляхом деталізації відповідних позицій у перехідних положеннях змін до Конституції України.

Як бачимо, вирішити ці питання на практиці під час розроблення конституційних змін було цілком можливо. Розроблені перехідні положення в цьому випадку мали б бути направлені на вирішення двох основних завдань: належне запровадження нової моделі правового регулювання та поступовий перехід до такої моделі суб'єктів, які вже перебувають у відповідних правовідносинах.

Наведений стислий аналіз лише однієї з частин сучасної конституційної реформи свідчить про те, що системний підхід до аналізу перехідних відносин під час розроблення конституційних змін, про які йдеться, або не застосовувався, або не дістав відображення в остаточній редакції цих змін. Унаслідок при запровадженні змін, які розглядаємо, можемо спостерігати невизначеність правового регулювання і навіть ознаки порушення конституційних прав громадян (осіб) у доступі до конституційної юрисдикції. Наведене підтверджує нагальну необхідність розвитку теоретичних та практичних знань щодо інструментів набрання чинності/вступу в дію закону, а також інших темпоральних способів врегулювання перехідних відносин.

Список літератури

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України № 1401-VIII від 02.06.2016 року // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 28. – Ст. 53.
2. Про Конституційний Суд України: Проект Закону України, реєстр. № 5336-1 від 17 листопада 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60542. – Назва з екрана.
3. Про Конституційний Суд України: проект Закону України, реєстр. № 5336-1. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до другого читання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60542. – Назва з екрана.
4. Шуліма А. О. Переживаюча дія нормативно-правового акта (правової норми): проблеми визначення / А. Шуліма // Наукові записки національного університету «Києво-Могилянська академія». – 2011. – Т. 116 : Юридичні науки. – С. 31–34.
5. Про Конституційний Суд України: Закон України (редакція станом на 01.05.2016 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.
6. Заява Асоціації правників України щодо законопроектів про Конституційний Суд України від 21 грудня 2016 року: Асоціація правників України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uba.ua/ukr/news/4784/>. – Назва з екрана.
7. Study of Individual Access to Constitutional Justice № 538/2. European Commission to Democracy through Law. CDL-AD(2010)039rev. [Electronic resource]. – Mode of access: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev). – Title from the screen.
8. Конституційні скарги, що надійшли до конституційного суду України : Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. Розділ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyeni-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytuciyynogo-sudu-ukrayiny-za-stanom-na-21-kvitnya>. – Назва з екрана.
9. Рішення Конституційного Суду України (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>. – Назва з екрана.
10. Шевчук С. В. Стаття 8 Конституції України (науковий коментар) / С. В. Шевчук // Наукові записки національного університету «Києво-Могилянська академія». – 2011. – Т. 116 : Юридичні науки. – С. 15–18.

A. Shulima

AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF UKRAINE CONCERNING CONSTITUTIONAL JURISDICTION: THE FEATURES OF TRANSITIONAL RELATIONS

The article addresses the main problems of transitional relationships of constitutional jurisdiction caused by the latest constitutional amendments. The author emphasizes the importance of transitional regulations, especially in the states being in the process of permanent reforms.

The given temporal analysis of the constitutional amendments concerning constitutional jurisdiction detects a number of issues of improper transitional regulation. The first set of uncertainties concerns the absence of mechanism of completion of some cases which had been in the Constitutional Court before the constitutional amendments came into force, particularly on official law interpretation. The second set of questions concerns the failure of gradual transition to a new model of regulation, particularly of the constitutional complaint. The author finds unacceptable the position of the Constitutional Court of Ukraine not to consider the constitutional complaints before appropriate amendments to the laws are approved.

Summarizing the analysis provided in the article, it is concluded that a systematic approach to the analysis of transitional relationships have not been reflected in the constitutional amendments. Suspension of the people's constitutional right of access to the constitutional jurisdiction is one of the consequences of this situation.

The author asserts that while developing the transitional provisions of law (including constitutional amendments), two major problems should be solved: the proper implementation of the new institutions and procuring for persons who are already subjects of legal relations, for the smooth transition to a new regulation model. Since this is not taken into account in practice, the author deems it necessary to develop further theoretical and practical knowledge of temporal regulations, including the tools of entry of the law into force.

Keywords: transitional relationships, changes to the Constitution of Ukraine, the constitutional complaint, the official interpretation, temporal regulations, coming into force (of the law), ultraactive force of the law.

Матеріал надійшов 22.05.2017

УДК 340.12:164.031

Мельник М. О.

ВПЛИВ ВИСНОВКІВ ШКОЛИ ПРАВОВОГО РЕАЛІЗМУ НА ТЕОРІЮ ЮРИДИЧНОЇ АРГУМЕНТАЦІЇ

У статті проаналізовано ідеї фундаторів школи правового реалізму, що були спрямовані на переосмислення основних факторів, які мають враховуватись при формуванні юридичної аргументації. Простежено шлях, вибудований школою правового реалізму, та акценти, які були розставлені від механічної юриспруденції до мистецтва побудови юридичної аргументації.

Ключові слова: юридична аргументація, юридичний формалізм, механічна юриспруденція, аналіз фактів, емпіричний підхід, реальність, школа правового реалізму.

Науковий аналіз правосуддя історично обертався навколо пошуку відповіді на запитання: «наскільки прийняття суддями рішень залежить від процедури формування аргументації» [1, р. 1362]. Саме відповідь на це запитання розвела дві течії – юридичний формалізм і право-

вий реалізм – на дві кардинально протилежні сторони та змусила юристів шукати механізми протидії механічній юриспруденції.

Відповідно до підходу юридичного формалізму, який був панівним у ХІХ ст., судді застосовують норми права до фактів справи механічно,