

ЛЮБЧЕНКО О.О., аспірант
(Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»)

УДК 342.565.2 (477)

СУПЕРЕЧЛИВІСТЬ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ СПРАВИ ПРО ДОДЕРЖАННЯ ПРОЦЕДУРИ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ)

У науковій статті розглядаються правові позиції єдиного органу конституційної юрисдикції України стосовно конституційно-правової реформи 2004 року, аналізується феномен суперечливості правових позицій єдиного органу конституційної юрисдикції України.

Ключові слова: суперечливість правових позицій Конституційного Суду України, конституційно-правова реформа, конституційне судочинство, демократичні засади ухвалення рішень.

В науковій статті розглядаються правові позиції Конституційного Суду України, касаючі конституційно-правової реформи 2004 г., аналізується феномен протиріччів правових позицій єдиного органу конституційної юрисдикції України.

Ключевые слова: противоречивость правовых позиций Конституционного Суда Украины, конституционно-правовая реформа, конституционное судопроизводство, демократические основы принятия решений.

The legal positions of the Constitutional Court of Ukraine concerning the constitutional-legal reform of 2004 are considered in the article, the legal positions discrepancy phenomenon of the unique body of constitutional jurisdiction of Ukraine is analyzed.

Keywords: legal positions discrepancy of the Constitutional Court of Ukraine, constitutional-legal reform, constitutional legal proceedings, democratic fundamentals of making decisions.

Відміна конституційно-правової реформи 2004 року вкотре підтвердила особливе місце у державному механізмі та вагу єдиного органу конституційної юрисдикції України. Теза про те, що конституційне судочинство стає дедалі впливовішим фактором становлення національної правової системи, орієнтації процесу правового регулювання на соціальні критерії ефективності, отримала ще один вагомий аргумент на свою користь [1, с. 88]. Накопичення практики Конституційного Суду України із важливих питань державно-правової дійсності спонукає науковців все частіше звертатися до вивчення проблемних питань здійснення конституційного судочинства, аналізу демократичних засад ухвалення рішень єдиним органом конституційної юрисдикції України.

Окремі питання здійснення конституційного судочинства у своїх працях досліджували вітчизняні (Ю.М. Тодика, В.П. Колісник, Ю.Г. Барабаш, А.О. Селіванов, А.А. Стрижак, В.Є. Скомороха, В.П. Тихий, Г.О. Хрестова, С.В. Шевчук та ін.) та зарубіжні (М.В. Вітрук, В.Д. Зорькін, Л.В. Лазарєв, В.О. Лучін, Г.А. Гаджієв, Б.С. Єбзєєв, Т.Я. Хабрієва, В.Є. Чіркін та ін.) вчені. Питання відміни політичної реформи 2004 р. у своїх працях розглядали, зокрема, В.П. Колісник, Ю.Г. Барабаш, В.В. Речицький, А.О. Селіванов, А.А. Стрижак, М.І. Козюбра; проте, враховуючи потребу продовження конституційно-правового реформування, окремі аспекти внесення змін до Конституції України потребують додаткового дослідження.

Мета зазначеної статті – розглянути феномен суперечливості рішень Конституційного Суду України на прикладі ухвалення Рішення у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 [2]. Завдання дослідження – правовий аналіз і співставлення правових позицій єдиного органу конституційної юрисдикції, викладених у його актах, що стосуються Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV [3].

5 лютого 2008 р. Конституційним Судом України було винесено Ухвалу про відмову у відкритті 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 змін до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» [4]. Підставою для відмови у відкритті конституційного провадження в Ухвалі була вказана невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України



«Про Конституційний Суд України», а саме: неправильно вказані, на думку Конституційного Суду України, повне найменування, номер і дата прийняття правового акта, положення якого оскаржено, та не дотримані вимоги стосовно викладення аргументів і стверджень про неконституційність зазначеного акта, що, відповідно, суперечить п. 3 ч. 2 ст. 39 і ч. 1 ст. 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» (надалі – Закон) [5].

Орган конституційної юрисдикції наголосив, що положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ними чинності стають невід'ємною складовою Конституції – окремими її положеннями, а сам закон вичерпує свою функцію, тобто з набуттям чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. його положення, оскаржені суб'єктом на конституційне подання, є фактично положеннями Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 р., яка діє в редакції Закону № 2222-IV. За аналогією, положення Закону № 79-V, оскаржені суб'єктом на конституційне подання, є фактично положеннями розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» у редакції Закону № 79-V. При цьому Конституційний Суд України послався на аналогічну правову позицію, викладену в Ухвалі від 12 жовтня 2005 р. № 32-у/ 2005 [6].

По-перше, закономірно виникає питання: якщо порушено передбачений Конституцією України порядок ухвалення рішення про внесення змін до Основного Закону України, то як положення такого закону можуть «ставати невід'ємною складовою Конституції України – окремими її положеннями, а сам закон вичерпувати свою функцію»?

За логікою викладення матеріалу, в Ухвалі від 5 лютого 2008 р. № 6-у/2008 Конституційний Суд України виходить із того, що в разі порушення процедури ухвалення закону про внесення змін до Конституції України або прийняття будь-якого закону про внесення змін до іншого закону суб'єкт конституційного подання може звернутися до органу конституційної юрисдикції на підставі ст. 152 Конституції України виключно до набуття чинності ухваленим нормативним актом.

Таким чином, щодо законів про внесення змін Конституційний Суд України може здійснювати виключно попередній конституційний контроль: перевірка акту на конституційність може здійснюватись лише до промульгації (підписання та обнародування) і набрання ним чинності. У той же час (якщо відсутня система подальшого контролю) за такої форми контролю можливий «випуск» неконституційного акту, якщо цей контроль є факультативним і суб'єкти оскарження вчасно не звернулися до органу контролю. У результаті неконституційність акта може бути «виправлена» тільки шляхом прийняття нового закону [7, с. 51].

Крім того, відповідно до ч. 5 ст. 94 Основного Закону України закон набирає чинності через десять днів зі дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування. Тобто закон може набрати чинності раніше, ніж через 10 днів із дня його офіційного оприлюднення, за умови його опублікування [8]. Отже, можливі ситуації, за яких суб'єкти конституційного подання просто не матимуть часу для належного оформлення та надіслання звернення до Конституційного Суду України.

На нашу думку, це значно звужує право суб'єктів на конституційне подання, адже про зазначені обмеження не йдеться в Основному Законі України. Окрім того, таке звуження темпоральних рамок для представлення конституційного подання виключає можливість Конституційного Суду України належно здійснювати подальший конституційний контроль за дотриманням встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення правових актів або набрання ними чинності (ст. 150 Основного Закону України, ст. 15 Закону), зокрема і закону про внесення змін.

Попередній конституційний контроль має запобігати проблемі скасування надмірної кількості підзаконних актів, заснованих на законі, що діяв багато років і був визнаний неконституційним *ex tunc* (із моменту його прийняття). У той же час стислі строки, що відводяться для попереднього контролю, можуть відбитися на його якості [9, с. 57]. Таким чином, за висловом М.В. Вітрука, «мінуси» попереднього контролю перетворюються на «плюси» наступного контролю...».

По-друге, теза про недотримання вимоги викладення у конституційному поданні аргументів і стверджень про неконституційність акта, який оскаржено (ч. 1 ст. 71 Закону), на нашу думку, є безпідставною. Підтвердженням цього є відсутність в Ухвалі аргументації щодо недотримання зазначених вимог Закону в конституційному поданні, адже суб'єкт права на конституційне подання у зверненні наголосив, що Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. розглянуто у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII Основного Закону



України, а саме (п. 1 мотивувальної частини Ухвали від 5 лютого 2008 р. № 6-у/2008): «до проекту зазначеного Закону у процесі його доопрацювання та попереднього схвалення були внесені зміни, які не перевірялися Конституційним Судом України щодо їх відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Верховна Рада України, розглянувши цей законопроект і прийнявши відповідно Закон № 2222-IV без висновку Конституційного Суду України щодо відповідності ст. 157 і ст. 158 Конституції України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» із внесеними до нього змінами, порушила конституційну процедуру його розгляду» [4].

Конституційний Суд України у ч. 2 п. 2 резолютивної частини Рішення у справі про внесення змін до Конституції України від 9 червня 1998 р. № 8-рп/98 зазначив, що у разі внесення у процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект із внесеними до нього поправками відповідає вимогам ст. 157 і 158 Конституції України [10].

Науковці неодноразово наголошували на особливому значенні отримання висновку єдиного органу конституційної юрисдикції у разі внесення будь-яких змін до законопроекту про внесення змін до Конституції України (навіть якщо це вилучення одного з положень), про вимогу повернення до початку процедури внесення змін до Основного Закону і нового звернення до Конституційного Суду України з метою отримання висновку щодо відповідності проекту вимогам ст. 157 і 158 Конституції України у такій ситуації [11, с. 71-72; 12, с. 131; 13; 14]. Висновок Конституційного Суду має значення гарантії дотримання порядку внесення змін до Конституції України і стабільності Основного Закону тільки за умови його обов'язковості для парламенту України. Недотримання зазначеної умови Верховною Радою України є порушенням принципу розподілу влад [15, с. 307].

По-третє, посилання Конституційного Суду України на правову позицію, викладену в Ухвалі від 12 жовтня 2005 р., є недоречним, оскільки орган конституційної юрисдикції України вже відкривав провадження та ухвалював рішення у справах, де предметом розгляду щодо конституційності були закони про внесення змін до інших законів, причому як до, так і після прийняття зазначеної Ухвали. Зокрема, йдеться про Рішення від 5 квітня 2001 р. № 3-рп/2001 у справі про податки, Рішення від 14 липня 2009 № 18-рп/ 2009 р. у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості» [16; 17].

Посилання у п. 3 мотивувальної частини Ухвали № 6-у/2008 на раніше викладену правову позицію слушно коментує в окремій думці щодо цієї ж ухвали суддя Конституційного Суду України І.П. Домбровський: «Предмет розгляду та підстави для встановлення конституційності у цих двох справах були різними, а тому посилання Суду на Ухвалу № 32-у/2005 є безпідставним» [18]. Зокрема, в одній справі, за якою прийнято Ухвалу № 32-у/2005, автори подання просили перевірити закон про внесення змін на відповідність матеріальним нормам, а в іншій справі, за якою прийнято Ухвалу № 6-у/2008, суб'єкт права на конституційне подання просив перевірити закон про внесення змін в цілому як такий, що був прийнятий із порушенням встановленої Конституцією України процедури його розгляду.

Насамкінець, 30 вересня 2010 р. Конституційним Судом України було ухвалено Рішення 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 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України), яким Закон України «Про внесення змін до Конституції України» було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття.

Таким чином, в одній справі, за якою прийнято Ухвалу № 6-у/2008, неправильно вказані, на думку Конституційного Суду України, повне найменування, номер і дата прийняття правового акта, положення якого оскаржено (п. 3 ч. 2 ст. 39 Закону), є підставою для відмови у відкритті провадження у справі, а в іншій справі, за якою ухвалено рішення №20-рп/2010, так само неправильно вказані згідно з правовою позицією, викладеною в Ухвалі № 6-у/2008, реквізити правового акта, положення якого оскаржено (п. 3 ч. 2 ст. 39 Закону), стали приводом для розгляду справи та ухвалення у ній рішення. Враховуючи вимогу обов'язковості, остаточності і



неоскаржуваності рішень єдиного органу конституційної юрисдикції України (ч. 2 ст. 150 Конституції України), такі дії зазначеного органу не можуть сприйматися як конституційні.

Як приклад, маємо очевидне порушення демократичних засад ухвалення рішення, зокрема повноти, всебічності розгляду справи та обґрунтованості прийнятих рішень, рівності у реалізації суб'єктами права на конституційне подання, обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності рішень Конституційного Суду України.

Суперечливість та неоднозначність правових позицій, непослідовність у своїх діях єдиного органу конституційної юрисдикції констатують і науковці [13; 14; 19, с. 45]. Зокрема, як зазначає Ю.Г. Барабаш, в одному випадку Конституційний Суд України, посиляючись на принцип багатоманітності, забороняє створення координуючого центру молодіжних організацій (Рішення від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001 у справі про молодіжні організації). А в іншому – двічі визнає абсолютно конституційними (такими, що не обмежують конституційні права) зміни, спрямовані на встановлення «партійно-імперативного» мандата (Висновок від 4 липня 2001 р. № 1-в/2002) [20, с. 10].

Конституційний Суд України наділений правом визнавати правові акти (їх окремі положення) неконституційними, крім тих, щодо яких відкрито провадження у справі і які впливають на прийняття рішення чи давання висновку у справі, якщо в процесі розгляду справи за конституційним поданням чи зверненням виявлено невідповідність Конституції України інших правових актів (їх окремих положень) (ч. 3 ст. 61 Закону). Зазначене право є водночас і обов'язком єдиного органу конституційної юрисдикції. Натомість, ігноруючи зазначений правий припис, Конституційний Суд України неодноразово розглядав справи про конституційність різних законів та інших нормативно-правових актів (або ж їх окремих положень), спираючись при цьому й на змінені у 2004 р. положення Основного Закону, надавав офіційне тлумачення окремих положень саме тих норм, що були змінені у 2004 р., тобто опосередковано визнавав зазначені норми органічною частиною Конституції України [13].

Отже, на нашу думку, Конституційний Суд України: 1) ухвалою від 5 лютого 2008 р. № 6-у/2008 безпідставно відмовив суб'єктові конституційного подання у відкритті провадження у справі. При цьому всупереч власній практиці, що ґрунтувалася на ст. 150 Конституції України, сформулював правову позицію, згідно з якою конституційність закону про внесення змін може встановлюватися виключно до моменту набрання чинності таким законом; 2) порушив викладену ним же правову позицію в Ухвалі від 5 лютого 2008 р. № 6-у/2008, коли відкрив провадження у справі й ухвалив Рішення від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010, яким визнав Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV неконституційним; 3) при першому зверненні до тлумачення положень згаданого Закону не виконав свій обов'язок, що витікає з ч. 3 ст. 61 Закону, і не визнав Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. неконституційним, тобто спочатку поставився до нього як до органічної частини Основного Закону України, а вже потім визнав неконституційним.

На нашу думку, Конституційний Суд України, здійснюючи функцію охорони Конституції України, має безпосередньо дотримуватися демократичних засад ухвалення рішень, адже саме він на перехідному етапі розвитку нашої держави має виступати в якості стабілізуючого фактора, що забезпечує функціонування режиму конституційної законності. У Конституційного Суду України були всі підстави визнати Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV неконституційним, проте він мав це зробити не після шести років від дати його прийняття, коли фактично весь цей час органи державної влади формувалися, здійснювали власні повноваження, вступали у зносини між собою відповідно до положень конституційно-правової реформи, яка реально діяла, а значно раніше.

Список використаної літератури:

1. Петришин О.В. Соціально-юридична природа права // Правова система України: історія, стан та перспективи: У 5 т. / За заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Харків, 2008. – Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. – С. 87-108.
2. 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 року № 20-рп/2010 // Вісник Конституційного



Суду України. – 2010. – № 5. – С. 36.

3. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 49. – С. 21. – Ст. 3201.

4. 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» (2222-15), Закону України «Про внесення змін до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» (79-16) від 5 лютого 2008 р. № 6-у/2008 // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 2. – С. 53.

5. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР у редакції Закону України № 2592-IV від 7 жовтня 2010 року // ВВР. – 2010. – № 10. – Ст. 63.

6. Ухвала Конституційного Суду України від 12 жовтня 2005 року № 32-у/2005 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців 19-26 п. 5 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, праву допомогу, захист)» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=10476>.

7. Конституционный контроль в зарубежных странах: Учеб. пособие / И. А. Алебастрова и др.; Отв. ред. В.В. Маклаков. – 2-е изд., испр. и доп. – М., 2010.

8. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254/96-вр у редакції Закону України від 4 лютого 2011 р. № 2952-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 8. – Стор. 17. – Ст. 367.

9. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: Учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2011.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої ст. 158 і ст. 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 9 червня 1998 р. № 8-пр/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – Ст. 854.

11. Колісник В.П. Процесуально-процедурні аспекти проведення конституційної реформи // Конституційна реформа: експертний аналіз. – Харків, 2004. – С. 71-72.

12. Христова Г.О. Юридична природа актів Конституційного Суду України: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2004.

13. Колісник В.П. Конституційні зміни та їх скасування як віддзеркалення роздоріжжя української демократії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khp.org.ua/index.php?id=1286780557>.

14. Речицький В. Розширений політико-правовий коментар до Рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khp.org.ua/index.php?id=1287659103>.

15. Тодыка Ю.Н. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества: Учеб. пособ. – Харьков, 2001.

16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа про податки) від 5 квітня 2001 р. № 3-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 43. – С. 155. – Ст. 1933.

17. Рішення у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості» від 14 липня 2009 р. № 18-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 5. – С. 37.

18. Окрема думка судді Конституційного Суду України Домбровського І.П. стосовно Ухвали 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» (2222-15), Закону України «Про внесення змін до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення», Закону України «Про Конституційний Суд України» (79-16) від 5 лютого 2006 р. № 6-у/2008 // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 2. – С. 53.

19. Барабаш Ю.Г. Преюдиціальність рішень Конституційного Суду України: проблемні питання теорії та практики // Право України. – 2010. – № 6. – С. 45-53.

20. Барабаш Ю.Г. Двадцять років незалежного поступу: втома від демократії чи утвердження нового конституційного проекту? // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 1. – С. 5-13.

Надійшла до редакції 06.09.2011

