

Конституційний контроль змін до Конституції України

М. Савенко

суддя Конституційного Суду України у відставці,
кандидат юридичних наук, доцент Національного університету
«Києво-Могилянська академія»

Згідно з прийнятою в теорії конституційного права класифікацією Конституція України за порядком внесення до неї змін є жорсткою конституцією. Її жорсткість має певну особливість, не характерну для подібних конституцій, що полягає у встановленні конституційного контролю змін до Основного Закону України.

У юридичній літературі даються різні визначення цього поняття. Наприклад, М. Нудель вважає, що конституційний контроль (нагляд) — це перевірка законів на відповідність їх конституції¹. А. Бланкенагель дає визначення конституційного контролю як діяльності, що полягає в обмеженні влади і вирішенні конфліктів². В. Шаповал трактує конституційний контроль як діяльність судів загальної або конституційної юрисдикції або так званих несудових органів, спрямовану передусім на вирішення питань конституційності правових актів³.

Навіть з наведених визначень конституційного контролю, яким притаманне авторське бачення його характерних ознак, можна виокремити два підходи до його розуміння. У широкому розумінні конституційний контроль — це діяльність компетентних органів державної влади з перевірки, виявлення, визначення та усунення невідповідності нормативних актів Конституції. У вузькому — це діяльність судових і квазісудових органів із вирішення питань конституційності нормативних та інших актів.

Різновидом конституційного контролю є судовий конституційний контроль. На думку Б. Ебзеева, судовий конституційний контроль — це офіційна діяльність спеціально уповноваженого Конституцією і прийнятими на її розвиток законами та іншими актами органу (органів), що здійснюється за допомогою особливої процедури з метою захисту основ конституційного ладу, основних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства і прямої дії Конституції на всій території держави, запобігання появі у правовій системі неконституційних актів, офіційного тлумачення Конституції⁴.

Наведені дефініції суттєві, однак вони, на наш погляд, не розкривають усього змісту та особливостей судового конституційного контролю, форм і основних стадій його здійснення. Державні органи створюються державою для здійснення її певних функцій, а отже, їх діяльність завжди є офіційною, а тому введення терміна «офіційна діяльність» у поняття «судовий конституційний контроль» не виправдане.

¹ Нудель М. А. Конституционный контроль в капиталистических странах. — М., 1968. — 224 с.

² Бланкенагель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ // Советское государство и право. — 1989. — № 1. — С. 102–109.

³ Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс. — К., 2010. — 464 с.

⁴ Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. — М., 1996. — 350 с.

Судовий конституційний контроль можна визначити як діяльність компетентних судових та/або спеціалізованих судових органів щодо перевірки, оцінки, визначення відповідності законів, інших нормативно-правових актів Конституції і вирішення питання про їх застосування або щодо їх конституційності, яка здійснюється у формі судочинства і спрямована на забезпечення правової охорони Конституції, встановлених нею основ конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, конституційної законності.

В Україні судовий конституційний контроль здійснюють Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції відповідно до встановлених повноважень.

Для повнішої його характеристики, розкриття особливостей, сутності конституційний контроль прийнято класифікувати за певними критеріями: абстрактний та конкретний; попередній (превентивний) та наступний (репресивний); обов'язковий та факультативний; універсальний та обмежений; повний та частковий; внутрішній та зовнішній; матеріальний та формальний; постановляючий та консультативний. За обов'язковістю проведення він є обов'язковим і факультативним. У першому випадку конституційний контроль здійснюється щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України, що передбачено статтею 159 Конституції України, якою опосередковано визначено і повноваження Конституційного Суду України стосовно надання висновків щодо таких законопроектів. За змістом цієї статті Верховна Рада України може розпочати розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції України лише за наявності висновку Конституційного Суду України.

За часом здійснення конституційний контроль є попереднім та наступним. Попередній конституційний контроль здійснюється стосовно законопроектів про внесення змін до Конституції України. Опосередковано, як і повноваження Конституційного Суду України щодо розгляду цього питання, такий контроль передбачений статтею 159 Конституції України, відповідно до якої законопроект розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України, тобто висновок має бути наданий до початку розгляду законопроекту Верховною Радою України. На цьому ґрунтувався і Конституційний Суд України, застосувавши буквально тлумачення у своєму Рішенні від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України.

Водночас питання про момент надання висновку стосовно законопроекту про внесення змін до Конституції України залишається дискусійним. Правильне визначення його дасть змогу оптимізувати роботу Верховної Ради України та Конституційного Суду України з розгляду відповідних питань, а також конституційну парламентську процедуру — встановлений Конституцією та законами України порядок здійснення Верховною Радою України повноважень щодо внесення змін до Конституції України. Вона є самостійною, оскільки стаття 85 Конституції України виокремила повноваження Верховної Ради України вносити зміни до неї і окремо передбачила її повноваження щодо прийняття законів. При цьому Основний Закон України не тільки установив таке повноваження, а й визначив межі та порядок його реалізації. Це означає, що положення Конституції Ук-

раїни, якими регулюється порядок розгляду інших питань, зокрема законодавчої парламентської процедури, не можуть застосовуватися під час розгляду законопроектів на всіх стадіях конституційної парламентської процедури.

Для встановлення конкретного моменту надання Конституційним Судом України висновку стосовно законопроекту про внесення змін до Конституції України необхідно визначити мету запровадження обов'язкового, попереднього конституційного контролю змін до Основного Закону України, тобто застосувати теологічний спосіб тлумачення. Метою є збереження найважливіших конституційних цінностей: непорушності прав і свобод людини і громадянина, що виключає можливість їх скасування чи обмеження, незалежності і територіальної цілісності, а також забезпечення стабільності Основного Закону України як основного джерела права національної правової системи, недопущення внесення змін до нього в умовах воєнного і надзвичайного стану та верховенство права. Ця мета може бути досягнута у разі надання висновку щодо законопроекту на завершальній стадії конституційної парламентської процедури перед прийняттям його як закону.

Формально висновок Конституційного Суду України можна вважати правовою підставою розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України Верховною Радою України, і наступні зміни до нього не потребують повторного за своєю суттю висновку, адже Конституція України цього не передбачає. Законопроект розглядається за певним реєстраційним номером, зазначеним у висновку Конституційного Суду України, і за цим номером він буде прийнятий як закон. За змістом статті 159 Конституції України має надаватися один висновок стосовно одного такого законопроекту. Якщо висновок буде надаватися лише один раз до початку розгляду законопроекту, тоді втрачається сенс у конституційному контролі. За такого підходу акцент переноситься на дотримання вимог Конституції України в первісному варіанті законопроекту, а в процесі розгляду можна буде вносити до нього будь-які зміни, у тому числі заборонені нею.

Законопроект про внесення змін до Конституції України за своєю правовою природою істотно відрізняється від звичайних законів за предметом регулювання і за юридичною силою його норм після набрання ним чинності, а також за досконалістю юридичної техніки. З метою упередження можливих змін ще на стадії підготовки законопроекту до його розробки та обговорення має залучатися переважна більшість народних депутатів України, і готуватися він повинен з урахуванням висловлених зауважень і пропозицій. Після реєстрації законопроект направляється до Конституційного Суду України й у разі позитивного висновку розглядається та приймається без будь-яких змін. Якщо висновок негативний або містить застереження, законопроект знімається з розгляду.

Противники конституційного контролю вважають, що після набрання чинності законом України про внесення змін до Основного Закону України він стає органічною складовою, «тілом» Конституції України, і ці положення не можуть перевірятися на відповідність іншим її положенням, тобто самим собі. Прихильники наступного конституційного контролю змін до Конституції України виходять з того, що ці зміни вносяться законом, який є об'єктом контролю.

Це питання можна вирішити, з'ясувавши правову природу нормативних актів у формі конституції та законів.

Зміни до Конституції України вносяться нормативним актом у формі закону, а не конституції чи конституційної поправки, або нормативним актом іншої форми. Отже, необхідно встановити правову природу такого закону.

У теорії права термін «закон» трактують як нормативний акт вищої юридичної сили, що регулює найважливіші суспільні відносини і приймається органом законодавчої влади або безпосередньо народом на референдумі. У конституційному праві поміж них виокремлюють конституційні закони. Конституційні закони — це закони, які за своїм політико-правовим змістом, предметом правового регулювання та юридичною силою посідають особливе місце після Конституції, органічно розвивають, продовжують її¹.

Професор Л. Юзьков поділяв конституційні закони за змістом на органічні, номінальні та ординарні. Органічними конституційними законами вносяться зміни й доповнення до чинної Конституції. Вони органічно включаються до самого тексту Основного Закону або подаються у формі поправок. Процедура їх прийняття і внесення змін до них максимально ускладнена і подібна до порядку прийняття Конституції України.

Номінальними є ті конституційні закони, перелік і назва яких передбачені в Основному Законі. Вони є своєрідним продовженням Конституції. Їхні положення в текст Конституції не включаються. Це здебільшого статутні акти, головне призначення яких — конкретизувати й деталізувати певні конституційні норми.

Порядок прийняття номінальних конституційних законів, набрання ними чинності та внесення змін до них більш складний, ніж ця сама процедура стосовно ординарних (звичайних, на які є лише посилання в Конституції, без зазначення їхньої назви) законів, але спрощений щодо порядку прийняття і набрання чинності органічними конституційними законами².

Закони про внесення змін до Конституції України за своєю правовою природою, предметом регулювання, юридичною силою, особливим порядком прийняття відрізняються від звичайних законів. Вони приймаються за конституційною парламентською процедурою в ускладненому порядку, вносять зміни до Основного Закону держави і з моменту набрання ними чинності стають органічною складовою Конституції України. Отже, такі закони є конституційними. Наступний конституційний контроль не може здійснюватися стосовно законів про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України. Закон про внесення змін до цих розділів затверджується на референдумі, рішення якого є актом установчої влади і не є об'єктом контролю. Стосовно таких законів здійснюється лише попередній конституційний контроль до затвердження їх на референдумі. Він також має бути обов'язковим. Об'єктом конституційного контролю може бути й указ Президента України про призначення всеукраїнського референдуму щодо затвердження закону про внесення змін до Конституції України.

¹ Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Наукова думка, 1999. — 734 с.

² Юзьков Л. П. Конституційні закони: утвердження концепції і становлення практики // Радянське право. — 1991. — № 5. — С. 13–14; Юзьков Л. П. Верховенство конституції і конституційність законів // Правова система України: теорія і практика. — К., 1993. — С. 19.

Проблемою наступного конституційного контролю є необмеженість його у часі, тобто він може бути проведений через десятки років, що суперечить принципам розумності, правової визначеності та правової певності.

За обсягом перевірки на відповідність положенням Конституції України конституційний контроль є частковим. Попередній контроль законопроекту про внесення змін до Конституції України здійснюється щодо перевірки його на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, а наступний — її положенням про порядок розгляду та прийняття закону про внесення змін до неї.

За змістом перевірки конституційний контроль може бути матеріальним і формальним. Обсяг матеріального контролю встановлений статтею 157 Конституції України і включає заборону внесення змін, які передбачають скасування чи обмеження змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина, спрямованих на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності, а також заборону внесення змін в умовах воєнного або надзвичайного стану. Надзвичайний стан не можна розглядати формально як умови, передбачені законом. Суть цього обмеження полягає у внесенні змін до Конституції України в умовах політичної та економічної стабільності у державі. Якщо ж фактично у державі відбувається революція, масові виступи проти влади, то це вже є надзвичайним станом, хоча відповідного рішення й не прийнято. За таких умов позитивний висновок щодо законопроекту не може надаватися. Не виключається можливість безпідставного запровадження надзвичайного стану з метою недопущення внесення змін до Конституції України. Відповідне рішення не є безумовною підставою для надання негативного висновку щодо законопроекту і може бути визнане неконституційним згідно зі статтею 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» під час його розгляду.

Формальний попередній контроль здійснюється в межах, встановлених статтею 158 Конституції України, яка передбачає часові обмеження щодо внесення та розгляду проектів законів про внесення змін до Конституції України. Вона допускає повторне внесення законопроекту не раніше ніж через рік з дня прийняття парламентом закону стосовно таких змін та забороняє неодноразово змінювати одні й ті самі положення Конституції України Верховною Радою України протягом строку своїх повноважень.

За змістом названої статті не можуть подаватися кілька законопроектів, що передбачають внесення однакових змін незалежно від їх кількості. При цьому законопроект розглядається як єдиний, цілісний документ, що не містить змін, які є в іншому законопроекті, який розглядався і не був прийнятий як закон. Це означає, що до розгляду Верховна Рада України може допускати лише законопроекти, які не містять однакових змін навіть одного положення, незалежно від його змісту, сутності, значущості. Недотримання цього правила нівелює вимоги статті 158 Конституції України, її спрямованість на забезпечення стабільності, принципу правової визначеності, обмеження тривалості, а то й безперервності розгляду питань внесення змін до Конституції України.

Проведення наступного формального конституційного контролю через значний проміжок часу породжує низку проблем щодо регулювання правових наслідків визнання неконституційним закону про внесення змін до Конституції Ук-

раїни, особливо коли ним змінювався механізм здійснення державної влади чи діяльності органів місцевого самоврядування. Визнання такого закону неконституційним має наслідком втрату ним чинності. Логічним буде відновлення попередньої редакції положень Основного Закону України. Однак питання правового регулювання перехідного періоду за автоматичної втрати чинності законом, визнаним неконституційним, без відповідного застереження у рішенні залишаються відкритими, зокрема щодо обсягу та строків повноважень органів державної влади, порядку їх формування. Вони мають вирішуватися з дотриманням конституційних принципів суверенітету народу, верховенства права та його складової — принципу правової визначеності, засад здійснення державної влади.

Порядок застосування нових чи відновлених положень Конституції України встановлюється в Перехідних положеннях, прийняття яких є прерогативою органу, компетентного вносити зміни до Конституції. Тобто ці питання мають вирішуватися шляхом внесення змін до Основного Закону України, що потребує певного часу. Тому за наявності прогалини у правовому регулюванні Конституційний Суд України має зробити відповідне застереження у рішенні, яким закон про внесення змін до Конституції України визнано неконституційним.