

Контроль конституційних норм в Україні: ціннісні досягнення й шляхи вдосконалення¹

Н. Шаптала

суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук

У статті досліджено теоретичні та практичні проблеми здійснення конституційного контролю конституційних норм, проаналізовано необхідність удосконалення Конституції України як Основного Закону держави та посилення юридичних гарантій захисту й непорушності постійних конституційних норм, а також запропоновано шляхи вирішення окреслених проблемних питань.

Ключові слова: постійні конституційні норми, превентивний і наступний конституційний контроль, виконання судового рішення.

Під конституційними нормами розуміються норми, сформульовані в тексті конституції. В Україні не існує офіційно визнаного поділу законів на звичайні й конституційні. Усі законодавчі акти, прийняті парламентом, підлягають наступному конституційному контролю, а закони про внесення змін до Конституції України — ще й попередньому конституційному контролю.

В ідеалі, у формально-юридичному наповненні, конституція є логічно завершеним правовим актом, що не має прогалин і суперечностей. Однак це не означає абсолютної досконалості конституції як документа політичного й соціально-філософського значення, що відображає основні національні цінності. Отже, у правовому плані вона може потребувати вдосконалення як шляхом внесення змін у її текст, так і шляхом прийняття конституційним судом актів її офіційного тлумачення.

Формально всі конституційні норми рівнозначні, але різні за обсягом і змістом залежно від предмета їх регулювання. Наприклад, норми, що визначають принципи суспільного й державного устрою або закріплюють основні національні цінності (так звані постійні норми), змістовно відрізняються від процедурних або компетенційних норм, що мають більш вузьке, конкретне значення. Однак усі норми Основного Закону, незалежно від предмета правового регулювання, по суті мають ту саму юридичну цінність — вищу стосовно всіх інших нормативно-правових актів держави.

Світові економічні та політичні процеси так чи інакше впливають на розвиток усіх демократичних країн, у тому числі й на конституційні процеси, що відбуваються в них. Ступінь їх впливу на розвиток конституцій може бути різним, проте можна виділити загальні аспекти цього впливу.

Аспект перший — це потреба вдосконалення конституції. Юристи, які займаються питаннями застосування конституції, першими бачать її недоліки як правового документа й усвідомлюють необхідність їх усунення. При цьому вдосконаленню підлягають насамперед конституційні норми, що мають більш вузьке, конкретне значення (наприклад, які закріплюють робочі механізми утворення й

¹ Стаття підготовлена за матеріалами доповіді на Чорноморській регіональній конференції «Теоретичні й практичні аспекти оцінки конституційності конституційних норм» (м. Батумі, 29–30 червня 2013 року).

функціонування органів державної влади й громадського самоврядування, визначають їхні конкретні повноваження; деякою мірою норми, що визначають обсяг прав і свобод людини й громадянина, та інші). Фундаментальні (базисні) норми значно менше піддаються змінам. Основні формули збалансованого державного устрою, тобто норми, що визначають сутність фундаментальних прав людини (а саме вони лежать в основі сучасних конституцій), створені дуже давно, практично не змінюються з часом і знайшли свої універсальні визначення.

Практичне завдання розвитку конституціоналізму, в тому числі й сучасного, полягає в тому, щоб чітко представляючи зміст базисних норм і не змінюючи їх визначеного навантаження, удосконалювати, доповнювати й за необхідності змінювати норми більш прикладного характеру для того, щоб конституція ефективно працювала й дозволяла реально наблизитися до того, що сама визначає як ідеал.

Аспект другий — це необхідність юридичних гарантій (у тому числі на рівні самої конституції) захисту й непорушності постійних норм, що визначають основні, фундаментальні цінності держави. Йдеться, зокрема, про принципи організації державної влади, про положення, що фіксують форму правління й територіального устрою держави, про основні права й свободи людини й громадянина тощо.

Визначення в сучасних конституціях таких гарантій — це поширена тенденція в конституційно-правовому регулюванні всіх демократичних держав, і Україна тут не є винятком. Так, стаття 73 Конституції України регулює питання захисту територіальної цілісності України, внесення змін до якої можливе виключно через всеукраїнський референдум. Частина друга статті 64 Основного Закону України містить перелік статей про права людини й громадянина, які не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану. Стаття 55 Конституції України, закріплюючи фундаментальне положення про захист прав і свобод людини й громадянина судом, встановлює право кожного оскаржити в суді рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або у міжнародні судові органи чи міжнародні організації, якщо національні засоби правового захисту не дали бажаного результату. Перелік таких прикладів може бути продовжений.

Нарешті, третій аспект — це практичні потреби конституційного контролю. Різноманітність конституційних норм, їх співвідношення, поглиблене розуміння їх значення дозволяє, по-перше, точніше визначити сферу конституційного контролю і його форми, а по-друге — забезпечує конкретну методичку створення актів, якими здійснюється цей контроль, особливо в тих випадках, коли орган конституційного контролю мотивує висновки про відповідність або невідповідність закону, іншого нормативно-правового акта духу й букві конституції.

Не викликає сумнівів той факт, що сучасне демократичне суспільство не може існувати без конституційного контролю як такого, в тому числі без контролю конституційних норм.

На наш погляд, що ґрунтується на відповідному українському досвіді, існує два реальні напрями того, що умовно позначається як «контроль конституційності конституційних норм» (умовно тому, що вже саме формулювання містить

contradictio in objecto — протиріччя в об'єкті) — попередній і наступний контроль законів, якими вносяться зміни в Конституцію України.

Така постановка питання логічно і практично виправдана, оскільки йдеться про норми, які претендують стати частиною конституційного закону, що вже існує, і увійти в системне конституційно-правове регулювання. Природно, що з цієї причини такі норми повинні бути перевірені на предмет їх можливої неузгодженості з чинними конституційними нормами.

Контроль конституційних норм передбачає декілька логічно пов'язаних між собою етапів: 1) офіційне звернення уповноважених на те суб'єктів із конституційним поданням до Конституційного Суду України (далі — Суд); 2) здійснення конституційного контролю безпосередньо органом конституційної юрисдикції; 3) контроль виконання судового рішення.

Суб'єкти права на звернення з конституційним поданням до Суду визначені в статті 150 Основного Закону України. Враховуючи імперативність цієї конституційної норми, зазначений у ній перелік суб'єктів є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню. Слід зазначити, що Суд у цьому переліку як суб'єкт звернення відсутній.

Дійсно, єдиний орган конституційної юрисдикції не може сам ініціювати перевірку на відповідність (конституційність) Конституції України законів України, тому цілком обґрунтованим є висновок про те, що конституційний обов'язок забезпечення верховенства права, у тому числі й верховенства Конституції України як Основного Закону держави, фактично покладений не тільки на Суд, а й на суб'єктів права на конституційне подання, визначених у статті 150 Конституції України, без клопотання яких він не може відкрити конституційне провадження і розпочати конституційний контроль.

Разом з тим Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції в державі, наділеним повноваженнями щодо здійснення конституційного контролю норм законів. Реалізація такого контролю можлива у двох формах: попереднього (превентивного) й наступного (законодавчого).

Попередній контроль — це найважливіший напрям діяльності Суду щодо здійснення конституційного контролю законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Стаття 159 Конституції України зобов'язує Верховну Раду України розглядати такий законопроект тільки за наявності висновку Суду про відповідність законопроекту вимогам її статей 157 і 158. Останні, зокрема, встановлюють, що Основний Закон України не може бути змінений, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Крім того, положення наведених статей забороняють вносити зміни до Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану, а також змінювати ті самі положення Основного Закону двічі протягом одного скликання парламенту. Вочевидь, відповідні висновки Суду мають вирішальне значення для перетворення норм законопроекту про внесення змін до Конституції України в її законодавчі (конституційні) приписи. Ці висновки Суду є обов'язковими до виконання, що дає підстави стверджувати, що орган конституційної юрисдикції може виступати в конституційному нормотворенні в ролі своєрідного співавтора.

За період своєї діяльності Суд прийняв 24 висновки за такими законопроектами. Його правові позиції, залежно від змісту запропонованих змін до Конституції України, умовно можна поділити на дві групи. До першої належать позиції, згідно з якими запропоновані зміни до Основного Закону України визнаються Судом як такі, що їх можна виносити на наступний розгляд Верховною Радою України й імплементувати у Конституцію України. У таких випадках Суд констатує відповідність внесених змін до Конституції України вимогам її статей 157, 158 або вказує на те, що висновок з цих питань уже було дано Судом раніше.

Більшість висновків Суду щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України є позитивними, тобто такими, що дозволяють їх внесення. Згодом, за умови дотримання процедур, передбачених статтями 155, 156 Конституції України, такі зміни імплементуються в текст Основного Закону. Однак нерідко Суд, даючи позитивний висновок щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України, в мотивувальній частині робить певні застереження щодо можливих негативних наслідків, що можуть бути спричинені запропонованими змінами, пов'язаних з неоднозначним розумінням норми, зниженням рівня незалежності суддів, ослабленням основ судочинства тощо. Були випадки, коли Суд звертав увагу на інші негативні наслідки прийняття таких конституційних норм, зокрема на відсутність конституційного регулювання певних питань, або зазначав про необхідність їх законодавчого врегулювання. Скажімо, у Висновку Суду від 27 червня 2000 року № 1-в/2000 наголошено, що відсутність у Конституції України належної чіткості у визначенні змісту депутатської недоторканності на практиці може призвести до неоднозначного розуміння частини першої статті 80 Конституції України. З огляду на це до неї доцільно внести відповідні уточнення (абзац дев'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини)¹.

Друга група правових позицій Суду щодо розгляду запропонованих змін до Конституції України більш варіативна, але в будь-якому разі йдеться про заборону їх подальшого розгляду Верховною Радою України, що виключає можливість їх внесення до Основного Закону. Підставою для заборони може, зокрема, бути визнання Судом запропонованих змін такими, що не відповідають хоча б одній з вимог частини першої статті 157 Конституції України. Це можливо у випадку, якщо Суд вважає, що запропоновані зміни передбачають скасування або обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України.

На сьогодні Суд прийняв низку таких висновків, наприклад: від 2 червня 1999 року № 2-з/1999 (про право громадян на соціальний захист); від 14 березня 2001 року № 1-з/2001 (про повноваження органів державної влади); від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010 (про гарантії недоторканності для окремих посадових осіб); від 10 липня 2012 року № 1-з/2012 (про недоторканність суддів і народних депутатів України).

У Висновку від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010 Суд констатував, що виключення зі статті 105 Конституції України частини першої, яка наділяє Президента України

¹ Висновок Конституційного Суду України від 27 червня 2000 року № 1-в/2000 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. П. Б. Євграфов. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 123–128.

правом недоторканності на час виконання його повноважень, може призвести до обмеження не тільки й не стільки прав Президента, скільки до обмеження прав і свобод людини і громадянина, ліквідації незалежності держави, порушення територіальної цілісності України, оскільки Президент є гарантом Конституції України і її конституційних цінностей (абзац сьомий підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини)¹.

Крім того, підставою для заборони внесення змін до Конституції України може бути визнання Судом факту порушення хоча б однієї з вимог, визначених частиною другою статті 157 і статтею 158 Основного Закону України, тобто недотримання процедури внесення змін до Конституції України. У цьому випадку Суд перевіряє, чи мало місце введення на території всієї держави або в її окремих місцевостях воєнного чи надзвичайного стану; чи мав місце факт, що після неприйняття Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України пройшло не менше року; чи Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не змінювала одні й ті самі положення Основного Закону двічі. Проте слід мати на увазі, що зазначені підстави мають тимчасовий характер.

Ще однією причиною неможливості надання позитивного висновку про відповідність законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України є його істотні недоліки. Так, у Висновку від 11 липня 2000 року № 2-в/2000 Суд зазначив, що вже сама відсутність у законопроекті положень про комплексні, системні зміни до Конституції України у зв'язку із запровадженням двопалатного парламенту унеможлиблює всебічний аналіз пропонуваніх змін до Основного Закону на предмет їх відповідності статті 157 Конституції України, та припинив провадження у справі в цій частині (абзаци восьмий, десятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини, пункт 3 резолютивної частини)².

Аналіз практики Суду щодо перевірки законопроектів про внесення змін до Конституції України в сучасних умовах розвитку нашої держави підтверджує практичну доцільність і необхідність попереднього конституційного контролю щодо внесення змін до Основного Закону України. Йдеться саме про особливий контроль «конституційності» конституційних норм, нехай навіть на стадії законопроекту. Не менш важливим є й те, що в якості критеріїв перевірки норм законопроектів Конституція України передбачає такі базові цінності, як права і свободи людини і громадянина, незалежність і територіальна цілісність країни.

Крім того, здійснення превентивного контролю норм законопроектів на предмет їх відповідності положенням Основного Закону вирішує найважливіші завдання, зокрема забезпечує реалізацію конституційного принципу верховенства

¹ Висновок Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=106427>

² Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16.04.2000 року», поданого народними депутатами України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до Конституції України за ініціативи народних депутатів України) від 11 липня 2000 року № 2-в/2000 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8747>

права на всій території держави, унеможлиблює виникнення правових колізій (суперечностей) між самими нормами Конституції України, що вкрай важливо для забезпечення її концептуальної цілісності й нормативної бездоганності.

Необхідність наступного контролю законопроектів щодо внесення змін до Основного Закону України (здійснюється після їх прийняття як законів) зумовлена тим, що попередній контроль не дозволяє стежити за конституційністю процедури розгляду, прийняття, набрання чинності законами, що змінюють Конституцію України, і не гарантує того, що після одержання Верховною Радою України висновку Суду про відповідність законопроекту вимогам статей 157, 158 Основного Закону до нього не будуть внесені інші зміни, що не були предметом конституційного контролю. Це спричиняє ризик внесення до Конституції України змін без відповідної «санкції» Суду. Саме наступний конституційний контроль гарантує повне дотримання конституційної процедури розгляду, прийняття й набрання чинності законом про внесення змін до Основного Закону України.

На відміну від інституту попереднього контролю законопроектів про внесення змін до Конституції України, безпосередньо в тексті Основного Закону України не йдеться про необхідність наступного конституційного контролю. Однак Суд у своєму Рішенні від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 констатував, що Основний Закон України (стаття 150) не містить застережень або обмежень щодо можливості здійснення Судом наступного конституційного контролю закону про внесення змін до Конституції України після його прийняття Верховною Радою України (як це, наприклад, визначено пунктом 30 частини першої статті 106 Основного Закону України щодо відсутності обмеження права Президента України застосувати вето до таких законів)¹.

Відповідно до частини другої статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Тому Суд в одному зі своїх рішень дійшов висновку, що саме орган конституційної юрисдикції повинен здійснювати наступний конституційний контроль щодо законопроекту про внесення змін до Основного Закону України після набрання ним чинності, оскільки відсутність конституційного контролю за процедурою його розгляду й прийняття може мати наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності, порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу шляхом, не передбаченим Основним Законом України².

Ґрунтуючись на такій правовій позиції, Суд здійснив наступний конституційний контроль і своїм Рішенням від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 визнав

¹ Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=14245>

² Абзац третій пункту 3.2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про відповідність Конституції України (конституційність) положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» (у редакції Закону України від 4 серпня 2006 року № 79-в) за конституційним поданням 47 народних депутатів України (справа про повноваження Конституційного Суду України) від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=14245>

неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду й прийняття. Це Рішення викликало неоднозначні оцінки з боку політиків і юристів. Після його прийняття в юридичних колах України висловлювалася думка, що особливістю законів про внесення змін до Конституції України є те, що після набрання чинності вони стають невід'ємною частиною Основного Закону України й набувають вищої юридичної сили як його чинні норми. Інакше кажучи, ці закони стають невід'ємною частиною Конституції України, а тому не можуть перевірятися Судом на предмет конституційності, оскільки в такому випадку він здійснюватиме перевірку конституційності самого Основного Закону України, порівнюючи між собою його норми, що мають однакову юридичну силу.

Слід зазначити, що, на перший погляд, це видається логічним, однак якщо дослідити це питання глибше, то з'ясується, що, по-перше, такому конституційному контролю не підлягає сама норма Конституції України. Цей контроль проходить лише процедура її розгляду, прийняття й набрання чинності. По-друге, спроба відійти від наступного конституційного контролю як наслідок може мати не тільки обмеження або скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності держави, а й ризики деформації Основного Закону України в цілому.

Таким чином, відповідно до законодавства України той самий правовий акт, у цьому випадку конституційний закон, яким вносяться зміни до тексту Конституції України, може бути предметом як попереднього, так і наступного конституційного контролю. Специфіка цих видів контролю різна, оскільки попередній контроль, як ми вже зазначали, здійснюється з метою забезпечення відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України, а наступний — тільки з метою перевірки процедури його розгляду, прийняття або набрання чинності.

Зрозуміло, наступний контроль законів про внесення змін до Конституції України застосовується нечасто. В ідеалі такі ситуації взагалі не повинні виникати. Але якщо в силу тих чи інших обставин вони все-таки виникають, суспільству має бути гарантоване право на захист конституційних цінностей.

І все-таки конституційне правосуддя не може вважатися здійсненим повною мірою, поки не буде виконано судове рішення. Контроль конституційних норм матиме логічне завершення й практичну цінність лише у випадку виконання рішень органу конституційної юрисдикції, що є третьою складовою механізму конституційного контролю законодавчих норм.

Незважаючи на наявність у Конституції України норми (частина друга статті 150) про обов'язковість виконання судового рішення на всій території України, із цим виникають певні проблеми. Питання невиконання судових рішень нещодавно були предметом обговорення на парламентських слуханнях «Про хід виконання судових рішень в Україні». Так, за період 2007–2011 років Суд прийняв більше 20 рішень, у яких він визначив порядок їх виконання й сформулював рекомендації Верховній Раді України й іншим органам державної влади щодо усунення прогалин і колізій у чинних нормативних актах. Однак із цих 20 рішень виконано було лише 8.

Слід зауважити, що проблема невиконання рішень судів не є суто національною. З нею зустрічається переважна більшість конституційних судів інших держав.

У цілому викладене можна вважати цінним практичним надбанням української правової системи. Що ж стосується шляхів вирішення проблемних питань, порушених у цій статті, то вони можуть бути різними. В умовах українських реалій одним з них має стати ретельне вивчення питань про можливість закріплення в Конституції України повноваження Суду здійснювати наступний конституційний контроль за процедурою розгляду, прийняття й набрання чинності законами про внесення до неї змін із чітким визначенням меж такого повноваження.

Мабуть, не зайвим було б вивчення питання щодо можливості й необхідності розширення визначених у статті 150 Основного Закону України кола суб'єктів права, уповноважених на конституційне подання з питань визнання правового акта (його окремих положень) неконституційним, а також, можливо, наділення такими повноваженнями Суду або законодавче закріплення положень щодо обов'язковості таких стадій конституційного контролю, як превентивний чи наступний контроль.

Не менш важливим є питання законодавчого закріплення юридичної відповідальності за невиконання рішень єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, одним із можливих шляхів вирішення якого, ймовірно, могло б стати прийняття закону «Про забезпечення виконання судових рішень».

Шаптала Н. К. Контроль конституционных норм в Украине: ценностные достижения и пути усовершенствования. В статье исследуются теоретические и практические проблемы осуществления конституционного контроля конституционных норм, анализируется необходимость усовершенствования Конституции Украины как Основного Закона государства и усиления юридических гарантий защиты и нерушимости постоянных конституционных норм, а также предлагаются пути решения обозначенных проблемных вопросов.

Ключевые слова: постоянные конституционные нормы, превентивный и последующий конституционный контроль, исполнение судебного решения.

Shaptala N. Review of the Constitutional Norms in Ukraine: Valuable Achievements and Ways of Improvement. The article examines the theoretical and practical problems of implementation of constitutional review of the constitutional norms, analyzes the necessity to improve the Constitution of Ukraine as the Fundamental Law of the State and to strengthen the legal guarantees for the protection and inviolability of permanent constitutional norms as well as proposes solution of the abovementioned problematic issues.

Key words: permanent constitutional norms, preventive and subsequent constitutional review, execution of a court decision.