



Віталій КОСОВИЧ

/ професор, доктор юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна,
e-mail: kosovych_v@ukr.net

ABSTRACT

The article provides general theoretical assessment of the regulatory legal prescriptions of the Law of Ukraine as of June 02, 2016 No. 1401-VIII On Amending the Constitution of Ukraine (as to Justice), setting the right of the citizens of Ukraine to seek remedy of their violated rights with the Constitutional Court of Ukraine as the highest national judicial instance. Provisions of those norms, which, in our opinion, are of a somewhat undetermined nature, are outlined. Means of rule-making techniques on which the Constitution is based are suggested to be used as criteria of constitutionality for laws that will be subject of the appeal in the Constitutional Court of Ukraine. The emphasis is laid on the means that have become the foundation for the development of the content of the Constitution and on legal terminology that has not been officially established, as the ones through the prism of which constitutionality of laws may be appealed. A set of priority measures to be taken in order to create preconditions for introduction of the efficient institute of constitutional complaint into the practice of constitutional justice is determined.

Key words: constitutional complaint, criteria of constitutionality of laws, rule-making techniques, the Constitutional Court of Ukraine.

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА І КРИТЕРІЇ КОНСТИТУЦІЙНОСТІ ЗАКОНІВ:

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

АНОТАЦІЯ

У статті дано загальнотеоретичну оцінку нормативно-правових приписів Закону України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», що встановлюють право громадян України звертатися за захистом своїх порушених прав до Конституційного Суду України як найвищої національної судової інстанції. Виокремлено положення даних норм, що мають, на нашу думку, певним чином не визначений характер. Запропоновано використовувати у якості критеріїв конституційності законів, які будуть предметом оскарження до Конституційного Суду України, засоби нормпроектної техніки, що лежать в основі Конституції. Акцентовано на тих засобах, що стали основою для формування змісту Конституції та формально не визначеній юридичній термінології, як таких, в призмі яких може оскаржуватися конституційність законів. Визначено комплекс першочергових заходів задля створення передумов для запровадження у практику конституційного судочинства дієвого інституту конституційної скарги.

Ключові слова: конституційна скарга, критерії конституційності законів, нормпроектна техніка, Конституційний Суд України.

Одна із останніх «вагомих» новел сучасного законодавства України — внесення змін до Конституції України щодо правосуддя. Зміни до Основного Закону нашої держави відкрили дорогу до розвитку нового напрямку діяльності Конституційного Суду України — розгляду конституційної скарги. Протягом останніх років науковці та практики активно дискутують стосовно доцільності запровадження у національну практику конституційної скарги. Завдяки юридичному закріпленню цього інституту судового захисту прав особи дослідження питань розгляду конституційної скарги органом конституційного правосуддя України набуває особливої актуальності.

Правовий статус та діяльність Конституційного Суду України всебічно вивчались представниками науки конституційного права України, окремі дослідження стосувались і перспектив розгляду Конституційним Судом України конституційних скарг, насамперед роботи М. М. Гультая, П. Б. Євграфова, А. О. Селіванова, С. В. Шевчука. Попри це, вважаємо за необхідне вивчити змістовні компоненти оскарження судових рішень у Конституційному Суді України у світлі загальної теорії права.

Задля цього у межах нашої статті з'ясуємо:

- якість нормативної регламентації конституційної скарги в Україні;
- можливі критерії конституційності оскаржуваних законів, на основі яких були прийняті судові рішення;
- заходи, необхідні сьогодні для ефективності інституту конституційної скарги.

Інститут конституційної скарги далеко не новий для сучасного права. Процедура «ампаро» або право особи звертатися до Конституційного Суду за захистом свого права, після використання усіх можливостей національної судової системи, сформувалась разом із становленням європейської моделі конституційного правосуддя. Суть конституційної скарги у тому, що суб'єкт права апелює щодо рішення суду формально не через невідповідність останнього його інтересам, а через неконституційність закону, на основі якого це рішення прийняте.

Після набрання чинності Законом України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» громадяни почали активно надсилати до Конституційного Суду України конституційні скарги. До моменту

корегування Закону України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України» (встановлення у ньому процедури розгляду конституційної скарги) подані скарги реєструються та накопичуються у Конституційному Суді (інформація про них розміщується на офіційному вебсайті за електронною адресою:

<http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyini-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-za-stanom-na-14>).

Так, станом на 19.03.2017 р. було обнародовано інформацію щодо 56 конституційних скарг. Під час першого ж ознайомлення із переліком конституційних скарг виникають застереження передусім стосовно назв окремих з них, зокрема: щодо відповідності Конституції України (конституційності) ухвал Верховного Суду України у справі № 21-3716a16 від 27.12.2016 р., Вищого адміністративного суду України у справах № К/800/20235/16 від 14.09.2016 р., № К/800/21119/16 від 20.09.2016 р., Львівського апеляційного адміністративного суду у справах № 876/3624/16 від 26.05.2016 р., № 876/3624/16 від 07.07.2016 р., ухвали Закарпатського окружного адміністративного суду у справі № 807/130/16 від 14.03.2016 р.; щодо відповідності Конституції України (конституційності) рішень апеляційного суду Черкаської області у справі № 22-1413-2001 від 17.12.2001 р.; щодо скасування окремих ухвал Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, прийнятих по справі заявника; щодо незадоволення заявника діями ПАТ «Старокраматорський машинобудівний завод» стосовно перерахунку його пенсії. Назва правового документа, згідно вимог юридичної техніки, має стисло й точно відображати його зміст. У назвах вказаних конституційних скарг йдеться не про конституційність законів, а здебільшого про відповідність Конституції України судових актів, про їх скасування, про незадоволення позовних вимог заявника! А де ж конституційність законів?

Інформативно «насиченими» видаються інші конституційні скарги. У ряді випадків не до кінця зрозуміло у чому ж неконституційність нормативно-правового припису, використаного для видання правозастосовного акта. За результатами аналізу конституційних скарг складається враження, що якоїсь системності у підходах до конституційності законів немає, а скажники під будь-яким приводом трактують закон як неконституційний.

Ще одна деталь, на яку не можна звернути увагу. Згідно з нововведеною ст. 151-1, Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Постає логічне питання: суперечити Конституції України має конкретний закон чи закріплені у конкретних статтях закону юридичні норми (нормативно-правові приписи)? Редакція конституційної норми, на нашу думку, вказує на таку підставу для подання конституційної скарги, як презюмовану заявником неконституційність закону. За такого підходу Конституційний Суд після розгляду ймовірної лавини конституційних скарг має визнати чи не всі закони неконституційними або не «задоволити» жодної конституційної скарги. На наше переконання, дуже скоро Конституційний Суд постане перед необхідністю тлумачення даної норми і стосовно суб'єкта подання скарги: особи якої — фізичної чи юридичної (аналогічно до тлумачення статті 58 Конституції України щодо зворотної дії нормативно-правового акта у часі на коло осіб). Виникає ще одне запитання: чому можуть оскаржуватись тільки закони, на основі яких приймалися судові рішення; а як щодо інших різновидів нормативно-правових актів (адже, відповідно до ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України приймає рішення та дає висновки у справах щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим)?

За таких обставин первинного значення набуває визначення критеріїв неконституційності законів України. Це також необхідно у контексті ст. 15 Закону України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України», відповідно до якої «Підставами для прийняття Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи в їх окремих частинах є: невідповідність Конституції України; порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті». Тобто про матеріально-змістові критерії неконституційності законів нічого не сказано.

Тому спробуємо запропонувати власне, напевно, дискусійне, бачення критеріїв конституційності нормативно-правових актів у світлі теорії нормопроектної техніки, оскільки і Конституція як Основний Закон держави, і звичайні закони створені з використанням нормотворчого інструментарію. Логічний закон відповідності конкретного загальному підказує, що відповідність законів Конституції означає насамперед відповідність нормопроектної техніки, використаної для створення законів, нормопроектній техніці, що стала основою для Конституції України.

Наведемо декілька досліджених нами раніше положень стосовно нормопроектної техніки. У проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» [5] зазначено, що техніка нормопроекування — це система засобів, методів і прийомів підготовки нормативно-правових актів. Беручи до уваги зручність використання, підтримуємо позицію науковців про доцільність розмежування засобів нормопроектної техніки на дві групи: ті, що стосуються змісту нормативно-правового акта, й ті, за допомогою яких правотворчі суб'єкти надають правовим нормам відповідної форми [2, с. 169–177; 6, с. 93–98; 1, с. 38]. До змістовних (вимоги до змісту нормативно-правових актів) повинні належати такі вимоги та засоби:

а) загальні вимоги (законності, верховенства права, відповідності нормам моралі, доцільності, обґрунтованості, ефективності, своєчасності, стабільності, економічності, реальності, оптимальності [8, с. 117–121]) передбачають наділення нормативно-правових актів властивостями, без яких вони не здатні якісно здійснювати правове регулювання суспільних відносин;

б) логічні вимоги сприяють єдності, узгодженості, послідовності, наступності нормативних приписів, закріплених у нормативно-правових актах;

в) засоби формування змісту: принципи права (власне як засоби нормотворчої техніки) відображають основні засади, на яких ґрунтуються нормативно-правові приписи; слугують для суб'єктів нормотворення своєю основою правотворення. Наприклад, принцип гуманізму спонукає розробників нормативно-правових актів закріплювати в юридичних нормах невіддільні природні права людини; правові конструкції забезпечують стабільність і економічність права. У них відображені стійкі зв'язки між елементами правових явищ, закріплюються визначальні положення

певних інститутів чи навіть галузей права. Наприклад, юридична конструкція права власності окреслює вихідні параметри регулювання нормами цивільного закону майнових відносин; правові дефініції використовуються нормопроектантами з метою тлумачення термінів, певне розуміння яких зумовлює відповідні юридичні наслідки; правові презумпції, правові фікції та правові аксіоми слугують додатковими засобами для моделювання правових норм.

Друга група засобів і правил (стосовно форми нормативно-правових актів) охоплює у вказаній послідовності:

а) юридичну термінологію та правила її використання (мовні правила). Першість термінології як засобу текстуального оформлення правових норм визначається тим, що від словесної матеріалізації нормативних приписів значною мірою залежить ефективність їх втілення у юридичній практиці. Так, наприклад, оптимальне використання формально визначених і оціночних термінів у статтях нормативно-правових актів, використання тієї чи іншої форми викладу, формування норм приписів чи логічних норм сприяють належному відображенню правових норм у нормативно-правових актах;

б) структуру нормативно-правових актів (частини, позначення складових, додатки, посилання і т. д.). Є чинником юридичної оформленості нормативно-правових актів, полегшує оперування нормативно-правовими приписами. Наприклад, нумерація абзаців є зручною під час посилання на статті нормативно-правових актів;

в) реквізити — невід'ємну частину правових документів. Їх відсутність може бути причиною визнання нормативно-правових актів нечинними, наприклад у випадку відсутності усіх необхідних підписів.

Використовуватись для формування системи критеріїв відповідності біжучого законодавства Конституції української держави, на нашу думку, можуть передусім ті, які мають неформалізований характер. Серед названих такими є змістовні засоби та юридична термінологія. Доказом цього може бути закріплений ст. 8 Конституції України принцип верховенства права, який трансформується в універсальну для всіх нормативно-правових актів вимогу — бути правовими. Верховенство права — панування права в життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні держави [3, с. 38].

Передумовою та основою правового регулювання є не воля держави, що втілюється у законодавстві, а характер суспільних відносин, які об'єктивно виникають на основі взаємодії окремих осіб та їх об'єднань і підтримуються та захищаються державою [7, с. 25]. О. В. Петришин зазначає, що принцип верховенства права передбачає поглиблення усталеного для вітчизняної юриспруденції принципу законності, який тлумачився виключно як формальне дотримання вимог законодавства, за посередництвом адаптації до змісту правової форми змістовних правових чинників — конституційних положень як норм основного закону, міжнародних стандартів прав і основоположних свобод людини [4, с. 140]. Оскільки сьогодні ні науковці, ні практики не дійшли єдиної думки щодо принципів верховенства права, то чи не кожен закон України може оскаржуватись на предмет реалізації у ньому даного принципу. Ще одна вимога до нормативно-правових актів, яка робить їх «вразливими» для критики і конституційного оскарження, впливає із ст. 3 Конституції України, відповідно до якої «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Дослідуючи соціальні вимоги до нормативно-правових актів, ми дійшли висновку, що їх доцільно розглядати як поєднання низки вимог, яким має відповідати нормативно-правовий акт, а саме: відображення у його змісті (насамперед, у нормативних приписах) реальних суспільних відносин; закріплення домінуючих соціальних цінностей; відповідність аксіологічним і правовим установкам суспільства, які ґрунтуються на інтересах більшості; узгодженість нормативних приписів із домінуючими моральними нормами; доцільність і обґрунтованість створення нормативно-правового акта.

Аналогічну прив'язку можна спостерігати і щодо інших засобів нормопроектної техніки та конституційних норм. Для належного їх опису та формування максимально формалізованих критеріїв відповідності законів Конституції України в світлі нормотворчої техніки необхідно провести окреме дослідження.

Однак, постає ще одна перешкода для формування системи критеріїв відповідності, яку не можна замовчувати: в Україні немає закону, в якому б закріплювались правила використання нормо-

творчої техніки. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» уже понад десять років залишається лише проектом. Тому сформульовані рекомендації стосовно критеріїв відповідності, знову ж таки, носитимуть науковий, декларативний та дискусійний характер.

На тлі зазначеного, як бачимо, окреслюється комплекс першочергових інституційно-організаційних заходів, необхідних для запровадження в нашої державі дієвого інституту конституційної скарги:

- провести наукове дослідження Конституції України на предмет використання у ній інструментарію нормопроектної техніки задля виокремлення формалізованих ознак конституційних норм, із якими будуть зіставлятися норми оскаржуваних стосовно неконституційності законів;

- удосконалити існуючі законопроекти про нормативно-правові акти та прийняти закон України «Про нормативно-правові акти»;

- внести зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України», доповнивши його нормами про критерії неконституційності законів та механізм розгляду конституційної скарги;

- створити експертну групу за участю науковців та практиків, які є фахівцями з конституційного права та нормопроектної техніки, з метою формування рекомендацій щодо критеріїв конституційності законів та узагальнення у перспективі практики розгляду Конституційним Судом конституційних скарг.

Реалізація запропонованих заходів створить об'єктивне підґрунтя для запровадження в Україні ще однієї ефективної форми захисту прав людини — інституційної скарги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Давыдова М. Л. *Юридическая техника: проблемы теории и методологии: монография* / М. Л. Давыдова. — Волгоград : Изд-во ВолГУ. — 2009. — 318 с.
2. Кашанина Т. В. *Юридическая техника: учебник* / Т. В. Кашанина. — М. : Эксмо. — 2007. — 512 с.
3. *Парламентаризм: реєстр термінів і понять: довідк. вид.* / авт.-упоряд. О. Л. Копиленко та ін.; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К.: К. І. С. — 2012. — 512 с.
4. Петришин О. В. *Проблеми соціалізації правової науки* / О. В. Петришин // *Право України*. — 2010. — № 4. — С. 140.
5. *Про нормативно-правові акти: проект Закону України, внесений народним депутатом України Ю. Мірошниченком (реєстраційний № 7409 від 01.12.2010 р.)* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/.../JF5PT001.html.
6. Уманская В. П. *Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика: монография* / В. П. Уманская. — М.: ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право. — 2013. — 335 с.
7. Цвік М. В. *Праворозуміння (значення повторюваності суспільних відносин для його дослідження)* / М. В. Цвік // *Право України*. — 2010. — № 4. — С. 25.
8. Шутак І. Д. *Юридична техніка: навчальний посібник для вищих навчальних закладів* / І. Д. Шутак, І. І. Онищук. — Івано-Франківськ : Коло, 2013. — 496 с.