

ства. — СПб: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 1997. — 128 с.

5. Михальченко Н. И. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? — К.: Институт социологии НАНУ, 2001. — 440 с.

6. Павко А. Соціал-демократичний реформізм С. Бернштейна: історичний досвід і сучасність // Віче. — 2011. — № 1. — С. 31–33.

7. Політична історія України ХХ століття: У 6-ти т. / І. Ф. Курас (голов. ред.); Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України. — К.: Генеза, 2002. — Т. 6. — 694 с.

8. Политические институты на рубеже тысячелетий / 2-е изд., стереотип. — Дубна: ООО Феникс, 2005. — 480 с.

9. Політичний енциклопедичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — 2-е вид., доп. і перероб. — К.: Генеза, 2004. — 736 с.

10. Проблеми модернізації політичних систем сучасності: Монографія / За заг. ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна. — К.: Право, 2008. — 320 с.

11. Российская модернизация: проблемы и перспективы // Вопросы философии. — 1993. — № 7 — С. 3–4.

12. Сучасний словник із суспільних наук / О. Г. Данильян, М. І. Панов (ред.). — Х.: Прапор, 2006. — 432 с.

13. Україна після президентських виборів 2010 р.: нові перспективи розвитку держави: Збірн. матер. «круглого столу» (Одеса, 22 квітня 2011 р. Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень) / За заг. ред. О. О. Воловича. — Одеса: Фенікс, 2011. — 128 с.

14. Український вибір: політичні системи ХХ століття і пошук власної моделі суспільного розвитку / В. Ф. Солдатенко (керівник). — К.: Парламентське вид-во, 2007. — 576 с.

15. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / Пер. с англ. Т. Велимеева, Ю. Новикова. — М.: Изд-во АСП, 2003. — 603 с.

25



Питання чинності законів України в аспекті конституційної юрисдикції

Михайло ТЕПЛЮК,
заступник керівника апарату
Верховної Ради України,
керівник Головного юридичного управління,
кандидат юридичних наук

Практика діяльності органу конституційної юрисдикції України щодо вирішення питань конституційності законів України виявляє нові проблемні питання, що потребують теоретико-правового дослідження. Одним із них є питання чинності закону у зв'язку з визнанням такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними), закону чи окремих його положень. Зокрема, йтиметься про практику застосування положення частини другої ст. 152 Конституції України, відповідно до якої закони, інші правові акти або їхні окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їхню неконституційність. Як свідчить аналіз такої практики, Конституційний Суд із часу свого створення (жовтень 1996 року) по-різному підходив до розуміння, а відтак і до застосування цієї норми Конституції [1].

Це конституційне положення, на мою думку, є сумнівним і потребує додаткового тлумачення, на що вже звернуто увагу в науковій літературі. «Положення, відповідно до якого визнаний неконституційним закон втрачає чинність тільки з дня ухвалення рішення органом конституційної юрисдикції», — вказує О. Ющик, — не можна вважати бездоганним із правової точки зору. Адже за цим положенням неконституційний закон зберігає чинність і діє у правовій системі впродовж певного часу, з дати набрання ним чинності до ухвалення

рішення Конституційним Судом (а це можуть бути місяці й роки). Існування, навіть тимчасове, неконституційних законів чи їхніх окремих положень у системі законодавства суперечить загальним засадам, зазначеним у статті 8 Конституції України. На підставі неконституційних положень закону складаються відповідні правовідносини, утворюючи в загальному правопорядку антиконституційні «анклави», що ускладнюють процес правозастосування та можуть порушувати конституційні права громадян. Водночас з'являється мож-



ливість обійти конституційні вимоги й хоча б на деякий час «легально» встановити певні відносини на підставі тимчасово чинних неконституційних положень закону, яка (можливість), за певних умов, може бути використана частиною парламенту та главою держави в політичних чи інших цілях» [2, с. 300]. Водночас автор, пояснюючи свою позицію, підтверджує реальність існування цієї проблеми на одному з прикладів у практиці Конституційного Суду України.

Про те, що згадана проблема справді існує і потребує розв'язання, зокрема теоретичного, свідчать непоодинокі факти у практиці роботи Верховної Ради України. Одним із таких прикладів є звернення в січні 2010 року керівництва Конституційного Суду з листом до Голови Верховної Ради щодо ситуації, пов'язаної з виконанням рішень Конституційного Суду України. У листі, зокрема, йдеться, що значна кількість рішень Конституційного Суду пов'язана з контролем конституційності законів і що прийняття такого рішення передбачає необхідність адекватного реагування законодавця, щоб не допустити появи прогалин у законодавстві, а також для виключення із законодавчого масиву норм, що не відповідають Конституції України за змістом або за порядком їх прийняття.

У листі зазначено, що протягом 2007–2009 років Конституційний Суд України прийняв 76 рішень, із них у семи в резолютивній частині визначено порядок їх виконання за участю Верховної Ради України. Однак виконано лише одне рішення. У листі наводяться приклади невиконання вказаних рішень і критично оцінюється практика прийняття парламентом нормативних актів про визнання нечинними положень законів, визнаних Конституційним Судом України неконституційними.

Особливо звертає на себе увагу порушення в листі питання наслідків розгляду Конституційним Судом України законів (найчастіше у зв'язку з прийняттям закону про Державний бюджет України), якими вносяться зміни до інших законів. При цьому в листі сказано, що закон про внесення змін до іншого закону розглядається Конституційним Судом України лише за умов оскарження процедури його розгляду, ухвалення або набрання ним чинності (ст. 152 Конституції України) або на предмет дотримання вимог частини третьої ст. 22 Конституції. У разі визнання Конституційним Судом України неконституційною норми про внесення змін до іншого закону, зазначається в листі, повинна діяти норма в редакції, що існувала до внесення змін. Проте в офіційних електронних базах зазвичай вказується лише про втрату чинності норми, до якої вносилися зміни. Отже, як стверджується в листі, створюється «технічна законодавча прогалина», не пов'язана з рішенням Конституційного Суду, що нівелює діяльність останнього [3].

Висловлені в листі міркування керівництва органу конституційної юрисдикції, на нашу думку, є щонайменше дискусійними і дають багато приводів для їх критичного осмислення з теоретико-правової точки зору в аспекті предмета цієї статті.

Перше запитання, яке виникає з приводу міркувань, викладених у листі: чи правильно заперечувати проти практики прийняття парламентом актів про визнання нечинними положень законів, визнаних Конституційним Судом України неконституційними? На мій погляд, жодної проблеми тут не існує. Якщо Конституційний Суд прийняв рішення про неконституційність закону повністю або в частині, то ніщо не заважає Верховній Раді прийняти закон, у якому зазначити про втрату чинності неконституційним законом з дати ухвалення рішення Конституційним Судом України (але не з іншого моменту, що справді може внести невизначеність у законодавство). Але коли закон визнано неконституційним тільки в частині, то тут виникає вже інша ситуація. Такий закон

зберігає чинність як закон, однак припиняє діяти в частині положень, що визнані неконституційними, тобто такими, що втратили юридичну силу. В такому разі Верховна Рада України, на мою думку, робить цілком слушно, коли в законі зазначає про втрату юридичної сили цими положеннями і припинення їхньої дії (так само, з дати ухвалення рішення Конституційним Судом України).

Можливо, такий підхід видається зайвою формальністю. Проте якщо бути юридично послідовним, то в разі визнання неконституційним закону чи окремих його положень потрібно забезпечити врегулювання правовідносин, які виникли на підставі вказаного закону і продовжувалися на час ухвалення відповідного рішення Конституційним Судом України. А це можна зробити шляхом прийняття відповідного закону, з посиланням у ньому на рішення Конституційного Суду України, що є підставою для його прийняття. Жодних суперечностей із Конституцією України в такій практиці немає, це питання — проблема юридико-технічна, тому її розв'язання є виключно прерогативою єдиного органу законодавчої влади — Верховної Ради України.

Наступне запитання: наскільки правильним є твердження про те, що закон про внесення змін до іншого закону розглядається Конституційним Судом України лише за умов оскарження процедури його розгляду, ухвалення чи набрання ним чинності або на предмет дотримання вимог частини третьої статті 22 Конституції України?

На наш погляд, для такого висновку немає жодних конституційних підстав. Адже в статтях 147, 150 та 152 Конституції України не міститься застережень щодо того, в якому обсязі Конституційний Суд перевіряє на відповідність Основному Закону первинні, цілісні закони, а в якому — закони про внесення змін до інших законів. Тому обидва ці види законів повинні перевірятися Конституційним Судом і в аспекті їх змістовної відповідності Конституції України в цілому (а не тільки частині третьої ст. 22), і в аспекті дотримання конституційної процедури їхнього розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. На це прямо вказує частина перша ст. 152 Конституції. Якщо уважно проаналізувати зміст законів про внесення змін до інших законів, то в них трапляються й такі положення, які після набрання чинності законом не включаються в текст того закону, що змінюється прийнятим законом. Зокрема, це стосується положень про умови набрання чинності або введення в дію закону про внесення змін до закону. Якщо виходити з логіки, викладають в згаданому листі, то такі положення взагалі випадають з-під конституційного контролю, вони не можуть бути перевірені на відповідність їх Конституції за змістом, з чим, звичайно, не можна погодитися.

Окрім того, Закон України «Про Конституційний Суд України» не встановлює вказаних обмежень щодо предмета оскарження в конституційному поданні.

Потребує критичної оцінки й такий висновок, згідно з яким у разі визнання Конституційним Судом України неконституційною норми про внесення змін до іншого закону повинна діяти норма в редакції, що існувала до внесення змін. Це твердження не викликало б заперечень за іншої редакції частини другої ст. 152 Конституції України. Однак за наявності юридично невдалої редакції вказаної норми Конституції (про що йшлося на початку цієї статті) потрібно уважніше розглянути цю проблему. Якщо визнаний неконституційним закон змінює інший закон, то в частині цих змін останній перестає існувати в його попередній редакції. Тобто редакція закону, що існувала до внесення змін, виключається з чинного законодавства, бо в ньому не можуть водночас існувати дві різні чинні редакції одного й того самого нормативного положення.

Ухвалення Конституційним Судом рішення про неконституційність нової редакції нормативного положення



ня припиняє дію саме цієї редакції, однак указаним рішенням не поновлюється стара редакція цього положення, виключена з чинного законодавства. По-перше, це не передбачено ст. 152 Конституції України, по-друге, такого припису не містить жодне рішення Конституційного Суду України, яке й не повинно містити вказаного припису, бо ст. 73 Закону України «Про Конституційний Суд України» цього не передбачає, так само як не передбачає цього і його ст. 74. Остання взагалі не вказує на відновлення дії норми в попередній редакції.

У зв'язку з цим постає запитання: який юридичний факт є підставою для відновлення дії попередньої редакції зміненого нормативного положення, якщо це не рішення Конституційного Суду України? Таким фактом може бути лише правотворчий акт законодавчого органу, прийняття відповідного закону, яким відновлюється дія старого положення. Проте коли парламент уже відмовився від старої редакції, змінивши її, повернення до старої норми означало б непослідовність дій законодавчого органу.

Очевидно, в такому разі вказівка органу конституційної юрисдикції стосовно того, що повинна діяти норма в редакції, яка існувала до внесення змін, є втручанням у компетенцію законодавчого органу, котрий самостійно має вирішити, яка саме редакція норми закону повинна діяти після того, як втратили чинність внесені ним зміни до цієї норми. Отже, рішення Конституційного Суду України повинно розглядатися як юридичний факт, що зобов'язує парламент до прийняття відповідного законодавчого рішення. А доки це рішення не прийнято, в офіційних електронних базах цілком слушно вказується лише про втрату чинності норми, до якої вносилися зміни, і «технічна законодавча прогалина», яка створюється в такому разі, зовсім не є «технічною». Вона, навпаки, цілком пов'язана з рішенням Конституційного Суду України й викликана також неприйняттям необхідного законодавчого рішення органом законодавчої влади.

Звичайно, не можна вважати нормальним явищем появу дедалі нових «законодавчих прогалин» у системі законодавства. Тож варто ще раз звернутися до проблеми редакції частини другої ст. 152 Конституції України, а також передбачити в Регламенті Верховної Ради України обов'язковість прийняття органом законодавчої влади відповідного рішення у зв'язку з визнанням Конституційним Судом України конкретного закону або його окремої частини неконституційними.

На нашу думку, доцільно проаналізувати досвід інших держав у розв'язанні цієї проблеми. Зокрема, цікаво звернутися до Конституції Португальської Республіки [4]. У цій Конституції є ст. 282, що визначає наслідки оголошення неконституційності або незаконності. Пункт 1 цієї статті встановлює, що оголошення неконституційності або незаконності з обов'язковою для всіх силою породжує наслідки з моменту набрання чинності нормою, оголошеною неконституційною або незаконною, і відновлює дію норм, які вказана норма, можливо, скасувала. У пункті 2 зазначається: однак коли йдеться про неконституційність або незаконність унаслідок порушення конституційної норми або норми закону, які набрали чинності пізніше за норму, що їм не відповідає, таке оголошення породжує наслідки тільки з моменту, коли набирає чинності конституційна норма чи норма закону. Пункт 3 встановлює, що винятком із загального правила, якщо тільки не буде іншого рішення Конституційного суду, є при судовому розгляді справ норми кримінального та дисциплінарного характеру або норми засуджувального характеру з точки зору суспільного регулювання, які менш сприятливі для підсудного. Нарешті, в пункті 4 записано: коли цього потребують юридична безпека, міркування справедливості або винятковий суспільний інтерес особливої ва-

ги, що повинно бути обґрунтовано, Конституційний суд може встановлювати більш вузькі рамки наслідків неконституційності або незаконності, ніж це передбачено пунктами 1 і 2.

Стаття 283 Конституції Португальської Республіки регулює питання неконституційності внаслідок прогалини в законодавстві. Зокрема, в частині другій цієї статті міститься положення, згідно з яким Конституційний суд, коли встановлює факт неконституційності внаслідок прогалини в законодавстві, повідомляє про це компетентному законодавчому органу.

Отже, на відміну від Конституції України в Конституції Португальської Республіки визнання неконституційності норми породжує наслідки з моменту набрання чинності нормою, оголошеною неконституційною, і відновлює дію норм, котрі вказана норма, можливо, скасувала. Це зовсім інший підхід до правового регулювання наслідків неконституційності.


Разом із тим органу конституційної юрисдикції в Португалії не надано права заповнювати прогалини в законодавстві, тут чітко встановлено, що це — справа компетентного законодавчого органу.

У науковій літературі наводяться також інші приклади розв'язання цієї проблеми. Зокрема, відзначивши, що логічним з правової точки зору є встановлення правила, згідно з яким закон, визнаний неконституційним, втрачає чинність з першого дня набрання ним чинності, О. Ющик зауважує: «Зрозуміло, в цьому випадку стає складнішим порядок врегулювання наслідків визнання положень закону неконституційними, отже, значно ускладнюється процес ухвалення рішень органом конституційної юрисдикції». Проте, зазначає автор, можна звернути увагу, що, наприклад, у Конституції Російської Федерації взагалі не визначено, з якого часу визнаний неконституційним акт втрачає чинність. Згідно з Конституцією Республіки Білорусь порядок втрати чинності таких актів визначається законом. А в Конституції Азербайджанської Республіки записано, що акти, які визнано неконституційними, втрачають чинність у строк, встановлений у рішенні Конституційного Суду [2, с. 301].

Тож у світовій практиці немає однозначного розв'язання цієї проблеми, існують різні способи правового регулювання чинності законів унаслідок визнання їх неконституційними. На мою думку, для правильного розв'язання цієї проблеми важливо правильно встановити співвідношення між чинністю та дією закону. Раніше автор висловлював свою позицію в цьому питанні, тому немає необхідності повторювати її [5].

Ураховуючи відоме теоретичне положення, згідно з яким з нечинного акта не можуть виникати правовідносини, логічно встановити норму, що в разі визнання закону неконституційним він втрачає чинність з дня набрання ним чинності, а не з дня прийняття рішення Конституційного Суду України. У такому разі всі ті відносини, що склалися за час дії неконституційного закону, втрачають законну основу визначитися правовідносинами, а тому потребують самостійного правового врегулювання, спосіб якого повинен визначити на підставі закону Конституційний Суд. Тому слушно видається пропозиція щодо прийняття спеціального закону про порядок врегулювання відносин, що виникли під час існування та дії закону, визнаного пізніше неконституційним [6].

На мою думку, це необов'язково має бути окремий закон. Давно назріла потреба в прийнятті окремого закону про конституційне судочинство, а також закону про закони й законодавчу діяльність. У цих законах і повинні передбачатися положення щодо врегулювання чинності актів, визнаних Конституційним Судом України неконституційними, а також наслідків таких рішень.

На підставі викладеного можна стверджувати, що питання дії законів, їхньої чинності все ще залишається недостатньо дослідженим у теорії права, тож таке дослідження має актуальне практичне значення. 

Джерела

1. Вдовіченко С. Відновлення дії попередньої редакції нормативно-правового акта внаслідок визнання Конституційним Судом України внесених до нього змін неконституційними // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 2. — С. 73–81.

2. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія. — К.: Парламентське вид-во, 2004.

3. Лист А. Стрижака Голові Верховної Ради України // <http://zakon.rada.gov.ua/rada/4008-list-astrizhaka-golovi-verhovnoyi-radi-ukrayini-i.html>.

4. Конституція Португальської Республіки // http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/portugal_constitut.html

5. Теплюк М. О., Ющик О. І. Чинність закону // Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. — С. 968.

6. Ющик О. Конституційне регулювання законодавчого процесу: актуальні проблеми вдосконалення // Віче. — 2008. — № 23. — С. 19–20.

28



Наближаємо європерспективу, дбаємо про національні інтереси



Ольга ШПАКОВИЧ,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри порівняльного і
європейського права,
докторант Інституту міжнародних
відносин
Київського національного
університету
імені Тараса Шевченка



Олена СВЯТУН,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри порівняльного і
європейського права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного
університету
імені Тараса Шевченка

У статті 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» зазначається, що Україна як європейська позаблокова держава здійснюватиме відкриту зовнішню політику і прагнучиме співробітництва з усіма зацікавленими партнерами, уникаючи залежності від держав, груп держав чи міжнародних структур [7].

Завдяки первинному членству України в ООН та її подальшій участі в деяких універсальних і регіональних організаціях усі зусилля Києва після здобуття незалежності були спрямовані на набуття членства в інших великих міжнародних утвореннях, інституціях.

Наша держава в травні-листопаді 2011 року вперше головувала в Комітеті міністрів Ради Європи. Пріоритетними сферами діяльності було визначено захист прав дітей, права людини та верховенство права в контексті демократії і стабільності в Європі, а також зміцнення місцевої та регіональної демократії.

Займаючись захистом прав дітей, Україна зосередила увагу на активізації зусиль Ради Європи та держав-членів РЄ на шляху забезпечення ефективного виконання наявних програм, стратегій та кампаній із захисту прав дітей, а також вироблення нових пріоритетів політики в цій сфері. Зокрема, в цьому зв'язку проведено низку за-