

СУДОВИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ПРОЦЕДУРИ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

THE CONSTITUTIONAL CONTROL OVER THE CONSTITUTION OF UKRAINE ALTERATION PROCEDURE

Шевчук І.М.,

кандидат педагогічних наук,

доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права

юридичного факультету

Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

У статті досліджено діяльність Конституційного Суду України, як органу судового конституційного контролю за додержанням процедури внесення змін до Конституції України. Обґрунтовано необхідність наступного судового конституційного контролю щодо закону про внесення змін до Конституції України. Визначено правову природу законів про внесення змін до Конституції України.

Ключові слова: Конституція України, порядок внесення змін до Конституції України, Конституційний Суд України, судовий конституційний контроль, конституційні закони.

В статье исследована деятельность Конституционного Суда Украины, как органа судебного конституционного контроля за соблюдением процедуры внесения изменений в Конституцию Украины. Обоснована необходимость последующего судебного конституционного контроля относительно закона о внесении изменений в Конституцию Украины. Определена правовая природа законов о внесении изменений в Конституцию Украины.

Ключевые слова: Конституция Украины, порядок внесения изменений в Конституцию Украины, Конституционный Суд Украины, судебный конституционный контроль, конституционные законы.

The article deals with the activity of the Constitutional Court of Ukraine as the body of constitutional control over the Constitution of Ukraine alteration procedure. Themed for the further judicial review of constitutionality as to the Law of the Constitution of Ukraine alteration is demonstrated. The legal nature of the laws of the Constitution of Ukraine alteration is determined.

Key words: the Constitution of Ukraine, the order of the Constitution of Ukraine alteration, the Constitutional Court of Ukraine, the judicial review of constitutionality, constitutional laws.

Постановка наукової проблеми та її значення. Судовий конституційний контроль служить забезпеченню верховенства і прямої дії Конституції України на всій території держави, запобігає появі неконституційних актів, забезпечує конституційну законність. Конституційний Суд України як орган судового конституційного контролю зобов'язаний здійснювати нагляд за додержанням процедури внесення змін до Конституції України. Проблема судового конституційного контролю за додержанням процедури внесення змін до Конституції України залишається актуальною та потребує детального теоретичного дослідження та законодавчого вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Дослідженню окремих теоретичних та практичних аспектів діяльності Конституційного Суду України за додержанням процедури внесення змін до Конституції України приділяли увагу такі вітчизняні вчені-правознавці, як: М.П. Орзіх, М.І. Козюбра, М.Д. Савенко, А.О. Селіванов, В.Є. Скомороха, А.А. Стрижак, А.В. Портнов, А.О. Потьомкін, П.М. Ткачук, Т.О. Цимбалістий, В.М. Шаповал та ін.

Формулювання мети та завдань статті. Метою цієї статті є дослідження діяльності Конституційного Суду України, як органу судового конституційного контролю за додержанням процедури внесення змін до Конституції України.

Виклад основного матеріалу і обґрунтування отриманих результатів дослідження. Процес підготовки, ухвалення та прийняття закону про внесення змін до Конституції України, виходячи з вимог Конституції України та сучасної конституційної доктрини, має ґрунтуватися на принципах верховенства права та Конституції, відповідної ієрархії системи законодавства.

Верховенство Конституції України забезпечується, зокрема, особливим порядком її прийняття та внесення до неї змін. Це питання є виключною компетенцією Верховної Ради України або спільною компетенцією парламенту і всеукраїнського референдуму. Також верховенство Конституції України включає надання конституційним приписам вищої юридичної сили та особливий порядок введення конституції в дію [1, с. 55].

За своєю правовою природою Конституція України є актом установчої влади Українського народу. Конститу-

ція України надала Верховній Раді України повноваження діяти як органу установчої влади при внесенні змін і доповнень до Основного Закону. Виключний статус Конституції України підтверджується особливим порядком внесення до неї змін, який визначено у XIII розділі Основного Закону. Особливостями внесення змін до Конституції України є визначений перелік суб'єктів, яким надано право подавати до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Основного Закону; право судового конституційного контролю за таким законопроектом; процедура схвалення та її прийняття (статті 154, 155, 156, 159 розділу XIII Конституції України).

Зміни до Конституції України вносяться з метою конкретизації, усунення прогалин, деталізації або відміни (скасування) окремих частин Основного Закону. Положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід'ємною складовою Конституції України – окремими її положеннями, а сам закон вичерпує свою функцію.

А.О. Селіванов зазначає, що для того щоб змінити ставлення до Конституції як до звичайного закону необхідний концептуально повноцінний механізм процедур узгоджень змін до чинної Конституції, що дасть змогу подолати практику внесення законопроектів, які суперечать структурі Конституції України і нерідко навіть не узгоджені з конституційними принципами [3, с. 78].

Конституційний Суд України відіграє вагомую роль у механізмі забезпечення дотримання, захисту та охорони Конституції України, сприяє формуванню демократичної практики застосування Конституції, підвищенню престижу та авторитету Конституції в національній правовій системі [1, с. 308].

За Конституцією України законопроект про внесення змін до Основного Закону розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції. У такий спосіб Конституційний Суд України здійснює попередній (превентивний) контроль за змістом законопроекту про внесення змін до Конституції України до його прийняття Верховною Радою України (на стадії підготовки законопроекту до розгляду). Рішенням

Конституційного Суду України № 8-рп/1998 від 9 червня 1998 року (справа щодо внесення змін до Конституції України) визначено, що, перевірка законопроекту про внесення змін до Основного Закону на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України є попереднім (превентивним) конституційним контролем [4]. Положення статей 157 та 158 Конституції України містять імператив, яким заборонено вносити зміни до Конституції України всупереч умовам, наведеним у цих статтях.

Відповідно до положень Конституції України висновок Конституційного Суду України має бути надано до початку розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України на пленарному засіданні Верховної Ради України. Наявність висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, є умовою для його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Законопроект, який за висновком Конституційного Суду України відповідав вимогам статей 157 і 158 Конституції України і до якого було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності цього законопроекту вимогам зазначених статей Конституції України перед прийняттям його як закону про внесення змін до Конституції України.

Лише Верховна Рада України може звернутись до Конституційного Суду України з питань надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Проте форма таких звернень потребує законодавчого врегулювання [4].

Попередній судовий конституційний контроль обмежується перевіркою змісту конституційних змін в частині недопущення скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, ліквідації незалежності чи порушення територіальної цілісності України та перевіркою дотримання процедури ухвалення конституційних змін теж в частині, яка визначена у статтях 157 і 158. Конституційний Суд України не має права встановлювати порушення конституційної процедури внесення змін, яка визначена у інших статтях Конституції України, зокрема у статтях 154–156.

Дискусійною у теорії конституційного права і у судовій практиці є проблема наступного судового конституційного контролю законів, якими вносяться зміни і доповнення до чинної Конституції. У законодавстві України не передбачено, що наступний судовий конституційний контроль щодо закону про внесення змін до Конституції України після його прийняття Верховною Радою України здійснюється Конституційним Судом України. Однак, у Рішенні Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 (у справі про повноваження Конституційного Суду України) визначено, що після прийняття Верховною Радою України закону про внесення змін до Конституції України, він може бути предметом наступного конституційного контролю. Конституційний Суд України повинен здійснювати наступний конституційний контроль і щодо закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності, оскільки відсутність судового контролю за процедурою його розгляду та ухвалення, визначеною у розділі XIII Конституції України, може мати наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини) [7]. Це рішення Конституційного Суду викликало неоднозначну оцінку серед науковців та практиків.

М. А. Мітюков, зазначає, що закони про внесення змін і доповнень до конституції, прийняті парламентом, не мо-

жуть бути предметом наступного (репресивного) контролю, оскільки вони є складовою частиною конституції, а її норми не можуть перевірятися на конституційність [5, с. 59-60]. М. Д. Савенко теж вважає, що 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 [6, с. 182].

Конституційний Суд України визнає неконституційними закони та інші правові акти не лише у випадках, коли вони не відповідають Конституції України, а й тоді, коли "була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності" (частина перша ст. 152 Конституції України). У рішенні Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 року зазначено, що конституційному контролю підлягає не зміст Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення [8].

У Рішенні від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 Конституційний Суд України визнав "таким, що не відповідає Конституції України (є 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 та прийняття". Закон № 2222-IV був прийнятий шляхом "пакетного" голосування. Конституція України не передбачає прийняття законів у такий спосіб – "пакетним" голосуванням (стаття 91, розділ XIII Конституції України) і тому використання Верховною Радою України цього непередбаченого Конституцією засобу при прийнятті Закону є порушенням частини 2 статті 19 Конституції України [8].

М. П. Орзіх вважає, що Конституція України за своєю природою займає особливе місце в системі конституційного законодавства і тому неприпустимим та таким, що порушує принцип верховенства права та Конституції, є прийняття закону про внесення змін до Конституції одночасно (єдиним голосуванням) з іншими законами [9, с. 10].

Під час розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України передбачено застосування попереднього судового конституційного контролю. Верховна Рада України 8 грудня 2004 року розглянула Законопроект № 4180 з поправками, щодо якого Конституційний Суд України не давав висновку, і ухвалила Закон № 2222-IV, чим порушила вимоги частини другої статті 19 та статті 159 Конституції України.

Конституційний Суд України повинен обов'язково здійснювати наступний конституційний контроль після прийняття Верховною Радою України закону про внесення змін до Конституції України, коли існують сумніви щодо додержання процедури його розгляду й ухвалення. З'ясовуючи питання додержання конституційної процедури, Конституційний Суд України вирішує питання легітимності закону України про внесення змін до Конституції України.

Наступний судовий конституційний контроль є гарантом дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення, набрання чинності законами про внесення змін до Конституції України та контролює дотримання Верховною Радою України вимог статей 157 і 158 Конституції України в процесі внесення змін до неї вже після отримання Верховною Радою України висновку Конституційного Суду України.

Зміни до Конституції України вносяться нормативним актом у формі закону. У науці загальної теорії права законом про внесення змін до Конституції України визначаються як конституційні закони. Чинним законодавством

України такий вид законів не передбачено. Визнання на конституційному рівні різної правової природи звичайних законів і законів, якими вносяться зміни до Конституції України, закріплено в статті 85 Конституції України, яка розмежовує повноваження Верховної Ради України щодо внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених її розділом XIII (пункт 1 частини першої), як актів установчої влади та прийняття законів (пункт 3 частини першої) як актів законодавчої влади.

На думку М. Д. Савенко, 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 [6, с. 182].

Закони про внесення змін до Конституції України є конституційними законами та мають таку ж силу і правову природу, як і Конституція України, оскільки після їх

ухвалення вони стають складовою частиною Основного Закону.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проаналізована практика Конституційного Суду України щодо перевірки законів про внесення змін до Конституції України підтверджує доцільність та необхідність попереднього та наступного судового конституційного контролю за додержанням процедури внесення змін до Конституції України. Судовий конституційний контроль покликаний забезпечити легітимність закону про внесення змін до Конституції України, а отже і стабільність Основного Закону. Попередній судовий конституційний контроль законопроектів про внесення змін до Конституції України здійснюється лише щодо перевірки його на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, а наступний – щодо процедури його розгляду та ухвалення.

Для забезпечення ефективної діяльності Конституційного Суду України, як органу судового конституційного контролю необхідно на законодавчому рівні здійснити класифікацію законів, дати визначення закону про внесення змін до Конституції України та уточнити процедуру прийняття таких законів та внесення до них змін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тодыка Ю.Н. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества : учеб. пособие / Ю.Н. Тодыка. – Х. : Факт, 2001. – 608 с.
2. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Селіванов А.О. Доктрина "охорони Конституції країни" в період активних політичних задумів про її реформування / А.О. Селіванов // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 1. – С. 75-81.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) : рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року № 8-рп/1998 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – Ст. 118.
5. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии : сб. нормат. док. / отв. ред. и автор вступительного очерка М.А. Митюков. – М. : Зерцало, 1998. – 117 с.
6. Савенко М.Д. Конституційний контроль змін до Конституції України / М. Д. Савенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 4-5. – С. 179-184.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України "Про Конституційний Суд України" (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року № 79-V) (справа про повноваження Конституційного Суду України) : рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 52. – Ст. 1742.
8. 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 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) : рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 Спеціальний випуск ; № 77. – Ст. 2597.
9. Орзіх М. П. Рестрат політичної реформи в Україні: науково-прикладні підстави та конституційно-правові наслідки / М.П. Орзіх // Юридичний вісник. – 2010. – № 4. – С. 9-14.