

УДК 342.4

**УСТАНОВЧА ФУНКЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ
В ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЯХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
CONSTITUTIVE FUNCTION OF THE PARLIAMENT
IN A LEGAL POSITION OF CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE**

Снігур І.Й.,

*кандидат юридичних наук,
головний науковий консультант*

Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України

У статті аналізуються окремі правові позиції Конституційного Суду України відносно реалізації Верховною Радою України установчої функції. Зокрема, реалізація парламентом установчої функції щодо внесення змін до Конституції України, реалізація кадрових повноважень парламенту, реалізація повноваження щодо призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування тощо. Автор висловлює думку про те, чи слід вважати акти єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні джерелом права.

Ключові слова: парламент, функції парламенту, установча функція парламенту, установча влада, правові позиції Конституційного Суду України.

В статье анализируются некоторые правовые позиции Конституционного Суда Украины относительно реализации Верховной Радой Украины учредительной функции. В частности, реализация парламентом учредительной функции относительно внесения изменений в Конституцию Украины, реализация кадровых полномочий парламента, реализация полномочия относительно назначения очередных и внеочередных выборов в органы местного самоуправления и так далее. Автор выражает мысль о том, следует ли относить акты единственного органа конституционной юрисдикции в Украине к источникам права.

Ключевые слова: парламент, функции парламента, учредительная функция парламента, учредительная власть, правовые позиции Конституционного Суда Украины.

Some legal positions of Constitutional Court of Ukraine regarding realization of constitutive function by Verkhovna Rada of Ukraine are analyzed in the article. In particular, realization of constitutive function by the parliament regarding introduction of changes in Constitution of Ukraine, realization of staffing powers of the parliament, realization of power in regard to calling of regular and off-year elections for institutions of local government and etc. Author expresses an idea that should acts of single body of constitutional jurisdiction in Ukraine be referred to sources of law.

Key words: parliament, functions of parliament, constitutive function of parliament, constitutive power, legal positions of Constitutional Court of Ukraine.

Постановка проблеми. Істотне збільшення обсягів законотворчості при відсутності єдиного вектору її розвитку зумовлює недосконалість чинного законодавства, передусім, його невідповідність Основному Закону. У свою чергу це призводить до стрімкого зростання ролі Конституційного Суду України як органу, що вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України (стаття 147 Конституції України).

Теоретична та практична потреба у офіційному тлумаченні Конституційним Судом Конституції та законів України, а також вирішенні питання щодо відповідності законів та інших правових актів Конституції України, обумовлюється необхідністю усунути протиріччя між конституційними та законодавчими нормами, приписи яких регламентують реалізацію парламентом своїх функцій.

Зважаючи на те, що повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Конституцією України (статтею 85 та іншими), установча функція парламенту знайшла відображення в конституційних приписах та подальший розвиток у нормах законодавчих актів, які визначають механізм реалізації установчих повноважень парламенту. До останніх належать, передусім, повноваження Верховної Ради України щодо внесення змін до конституції, призначення виборів та референдумів, участі у формуванні інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, власних внутрішньопарламентських структур, визначення засад територіального устрою тощо.

Тому особливої актуальності набуває питання дослідження окремих правових позицій Конституційного Суду

України, в яких висвітлюються різні аспекти реалізації парламентом установчої функції.

Стан дослідження. Юридичну природу актів Конституційного Суду України досліджували такі вітчизняні науковці, як: Є. Євграфова, В. Тацій, Ю. Тодика, А. Толочко, В. Тихий, М. Тесленко, І. Пшеничний, В. Скомороха, В. Шаповал, С. Шевчук та інші. Установча функція парламенту України знайшла висвітлення в наукових працях багатьох вітчизняних дослідників, зокрема: Ю. Барабаша, А. Георгіци, Ю. Древаля, Г. Журавльової, В. Журавського, О. Майданник, Я. Назаренко, В. Олуйка, В. Погорілка, Х. Приходько, О. Радченка, В. Сєрьогіна, А. Червяцовой, І. Шахова та інших.

Натомість проблемі реалізації Верховною Радою України повноважень установчого характеру не приділяється достатньо уваги з точки зору аналізу окремих правових позицій Конституційного Суду України, що вимагає більш поглибленого дослідження. Отже, наведене обумовлює мету публікації – аналіз окремих правових позицій Конституційного Суду України відносно реалізації парламентом України установчої функції.

Виклад основного матеріалу. В юриспруденції відсутня єдина точка зору на те, чи може бути рішення єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні джерелом права. Зокрема, С. Шевчук вважає, що рішення Конституційного Суду України поступово перетворюються на джерела права [1, с. 101], а на підтвердження своєї думки науковець наводить позицію відомих українських науковців – професорів Ю. Шемшученка та В. Погорілка. Серед функцій Конституційного Суду України вони виділяють також законодавчу (нормотворчу), яка полягає у негатив-

ній нормотворчості та тлумаченні, хоча при цьому робиться застереження, що судова правотворчість суттєво відрізняється від нормотворчості, здійснюваної законодавчою та виконавчою владою [2, с. 54-56].

Особливість національної правової системи полягає у тому, що суд не створює нових норм права (не змінює існуючі), а лише застосовує і тлумачить чинні норми. Визнання актів Конституційного Суду України джерелами права становило б реальну загрозу традиційному розумінню принципу поділу влади, де єдиним органом, уповноваженим приймати загальнообов'язкові правила поведінки у вигляді законів, є парламент. Тому, незважаючи на важливе значення рішень Конституційного Суду України та їх вплив на розвиток конституційно-правової доктрини, за своєю природою, змістом та формою ці акти слід вважати актами тлумачення норм права, які, на думку автора, є суттєвим правоутворюючим фактором. Це пов'язано з розширенням та поглибленням під час тлумачення Конституційним Судом України меж чинних норм права.

Крім того, зауважимо про необхідність вести дискусію не стільки про правову природу актів органу конституційної юрисдикції, скільки про правові позиції, сформульовані цим органом. Адже їхня специфіка полягає у тому, що вони містяться в мотивувальній частині рішення й значною мірою визначають аргументацію й висновки суду, викладені в резолютивній частині рішення.

Проаналізувавши низку правових позицій Конституційного Суду України, можна зробити висновок, що в них знайшов висвітлення досить широкий спектр питань щодо установчих повноважень законодавчого органу.

Зокрема, частина актів Конституційного Суду України присвячена питанню установчої влади народу, а також реалізації принципу народовладдя та народного суверенітету. Дослідження цього комплексу питань є важливим у контексті аналізу установчої функції парламенту. Адже, якщо включення до змісту установчої функції парламенту повноважень в частині формування органів державної влади не викликає жодних сумнівів, то повноваження щодо прийняття конституції та внесення до неї змін є найбільш дискусійним у вітчизняній науці.

Визнання Конституції України за своєю правовою природою актом установчої влади Українського народу покладено в основу правової позиції Конституційного Суду України, що знайшла відображення в окремих його рішеннях. Зокрема, у рішенні від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп зазначається, що «установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом. Закони є актами встановленої Конституцією України законодавчої влади і, більше того, актами єдиного органу законодавчої влади – Верховної Ради України. Це зумовлює їх субординацію відносно Конституції України...» [3].

Наведена позиція Конституційного Суду України, на наш погляд, є цілком обґрунтованою з точки зору сучасного конституціоналізму. Адже прийняття нової Конституції завжди пов'язано з суттєвими змінами конституційного ладу, утворенням нових держав чи об'єднанням існуючих та іншими докорінними змінами суспільного та державного життя країни. Якщо реалізація парламентом установчої функції щодо прийняття Основного Закону в минулому не викликає сумнівів, то спроба визначити у Конституції спосіб, процедуру та підстави прийняття її у майбутньому сприймається як обмеження установчої влади Українського народу.

Доцільно нагадати правову позицію Конституційного Суду України, який у п. 4 мотивувальної частини свого рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 зазначив, що

«процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України» [4]. Фактично у своєму рішенні Конституційний Суд України вказав на неможливість прийняття народом самостійно актів загальнообов'язкової сили та наголосив, що схвалені всеукраїнським референдумом питання є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень у порядку, визначеному Конституцією України.

Ряд актів Конституційного Суду України конкретизують кадрові повноваження Верховної Ради України. Наприклад, рішенням Конституційного Суду України від 10 червня 2010 р. № 16-рп/2010 було визнано неконституційними положення законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», а також постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» у частині визначення повноважень Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією давати згоду на створення і ліквідацію спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю органів Міністерства внутрішніх справ України, органів Державної податкової адміністрації України, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органів прокуратури України та інших органів і підрозділів, створених для боротьби з корупцією та організованою злочинністю, а також щодо погодження призначення керівників спеціальних органів і підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією та органів прокуратури з нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю [5].

У мотивувальній частині наведеного рішення було зазначено, що така позиція Конституційного Суду України узгоджується з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в підпункті 3.2 пункту 3 мотивувальної частини рішення від 27 травня 2009 р. № 12-рп/2009, відповідно до якої аналіз конституційних положень, які врегульовують питання діяльності комітетів, свідчить про відсутність у них повноваження погоджувати призначення на посади і звільнення з них посадових осіб, а також надавати згоду на створення і ліквідацію спеціальних підрозділів (абз. четвертий); за Конституцією України до відання Верховної Ради України не належить вирішення питань щодо призначення на посади і звільнення з посад керівників підрозділів правоохоронних органів, відповідальних за боротьбу з організованою злочинністю і корупцією; функція парламентського комітету щодо погодження призначення на посади і звільнення з посад керівників цих підрозділів виходить за межі повноважень Верховної Ради України (абз. сьомий); повноваження стосовно затвердження структури правоохоронних органів (створення та ліквідація окремих підрозділів) здійснює згідно з Конституцією України безпосередньо Верховна Рада України (абз. восьмий) [6].

Деякі акти Конституційного Суду України спрямовані на оцінку на предмет відповідності Конституції України актів парламенту, виданих з метою реалізації ним свого повноваження щодо призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (п. 30 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Зокрема, достатньо знаковим є рішення Конституційного Суду України від 3 березня 2009 р. № 1058-VI, яким було визнано неконституційною Постанову Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» від 3 березня 2009 р. № 1058-VI. Серед інших позицій, у мотивувальній частині Конституційний Суд України зазначив, що строки прове-

дення виборів є важливим інститутом гарантії реалізації виборчих прав громадян. Відміна виборів до органів місцевого самоврядування чи перенесення строків їх проведення з підстав, не передбачених законом, є порушенням цих прав громадян (підп. 3 пункту 5) [7].

Одним із напрямів реалізації установчої функції парламенту України є визначення засад територіального устрою, що також знайшло відображення у одному із рішень Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001. Зокрема, Конституційний Суд України у абзаці другому п. 1 резолютивної частини уточнив, що «згідно з пунктом 29 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах» [8].

У наведених правових позиціях Конституційного Суду України висвітлена лише деяка частина установчих повноважень, які реалізуються парламентом України. Проте обмежені обсяги статті не дають можливості висвітлити

весь спектр питань щодо реалізації парламентом установчої функції, аналіз яких у подальшому стане предметом дослідження наступних публікацій автора.

Висновки. Виходячи з викладеного, можна дійти наступних висновків. По-перше, акти Конституційного Суду України (передусім, акти тлумачення) є важливим правоутворюючим фактором, пов'язаним із розширенням та поглибленням меж чинних норм права. Особлива роль належить правовим позиціям, сформульованим органом конституційної юрисдикції, які містяться в мотивувальній частині судового рішення й значною мірою визначають аргументацію й висновки, викладені в резолютивній частині рішення. По-друге, у правових позиціях Конституційного Суду України знайшов висвітлення досить широкий спектр питань у сфері установчих повноважень законодавчого органу, зокрема: реалізація парламентом установчої функції щодо внесення змін до Конституції України, реалізація кадрових повноважень парламенту, реалізація повноваження щодо призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування, визначення засад територіального устрою тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шевчук С. Європейська концепція «усталеної судової практики» та її вплив на правотворчу функцію Конституційного Суду України [Текст] / Шевчук С. // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 2. – С. 101.
2. Шемшученко Ю., Погорілко В. Проблеми функцій Конституційного Суду України [Текст] / Ю. Шемшученко, В. Погорілко // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 2. – С. 54–56.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 03.10.1997 р. № 4-зп // Офіційний вісник України. – 1997. – № 42. – Стор. 59.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16.04.2008 р. № 6-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 1056.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33-1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 10.06.2010 р. № 16-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 09.07.2010. – № 49. – Ст. 1611.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 27.05.2009 р. № 12-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 15.06.2009. – № 42. – Ст. 1418.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» від 03.03.2009 р. № 1058-VI // Офіційний вісник України. – 03.07.2009. – № 47. – Ст. 1594.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 03.08.2001. – № 29. – Ст. 1327.