

ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЩОДО СТАБІЛЬНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ПАРЛАМЕНТУ: АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ПРАВОПОЗИЦІЙ

МАРЧУК Р.В.

аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими завданнями. На сучасному етапі розвитку держави відбувається певна трансформація суспільної свідомості, зміна сутності та природи конституційних явищ та інституцій, підвищення ролі Основного Закону як стрижневої системи суспільних цінностей. Це зумовлює, по-перше, переосмислення ролі і значення самої Конституції України для розвитку і становлення новодемократичної держави, а по-друге, дозволяє говорити про особливе значення діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні. Адже саме Конституційному Суду України належить виключна прерогатива тлумачити конституційні норми, виявляти конституційні цінності і дух Основного Закону, вирішувати «конституційні суперечки».

Більш ніж вісімнадцятирічна практика діяльності Конституційного Суду України свідчить про неабияку роль конституційної юриспруденції та правових позицій єдиного органу конституційної юрисдикції. Рішення

та сформовані в них правові позиції Суду становлять величезний емпіричний матеріал пізнання конституційних положень, що може слугувати не лише орієнтиром для діяльності конституційних органів та їх безперервного і належного функціонування, але й обмежуючим засобом свавільного владарювання, важливим чинником стабілізації конституційного ладу, одним із елементів формування конституційних традицій.

Конституційна традиція, в свою чергу, знаходить прояв і в таких елементах конституційної системи, як правонаступність (континуїтет) публічної влади, або ж державний континуїтет. Термін континуїтет (англ. continuity - безперервність) знайшов широке вживання у міжнародному праві, однак нерідко екстраполюється і у вітчизняну наукову доктрину. У юридичній енциклопедії цей термін трактується як спадкоємність у праві, правонаступництво держави у міжнародному праві та як правило парламентської процедури.^{xviii}

Загалом проблема континуїтету пов'язана із безперервністю правової системи, а звідси – і державності. Роль парламенту в умовах перехідного конституціоналізму, який нині переживає Україна, видається однією із вирішальних у забезпеченні стабільності конституційного ладу, наступності правової традиції та системи конституціоналізму в цілому. За таких умов стабільність парламентських процедур та континуїтет парламенту в цілому є однією із визначальних проблем, що потребує не лише догматичного аналізу законодавчих актів та конституційної практики, але й доктринального осмислення конституційної юриспруденції^{xviii} з цього питання.

У цьому контексті, враховуючи визначальне місце Конституційного Суду України в системі сучасного конституціоналізму, науковий дискурс щодо ролі правових позицій органу конституційної юрисдикції у забезпеченні стабільності (наступності, континуїтету) парламенту, виявляється доволі актуальним та потребує детального дослідження.

Ступінь розробки проблеми. В межах вітчизняної наукової доктрини зазначена проблема ще не набула значної уваги серед вчених-конституціоналістів. Хоча можна звернути увагу на спроби комплексного дослідження проблем місця і ролі правових позицій Конституційного Суду України в системі конституціоналізму, (В. Кампо [1], П. Рабінович [2,], С. Рабінович [3], І. Сліденко [4], С. Шевчук [5; 15]). Окремим аспектам юрисдикційних напрямків та специфіки діяльності Конституційного Суду України приділено увагу у працях вітчизняних вчених-конституціоналістів В.М.Кампа, П.Ф.Мартиненка, О.М. Мироненка, В.Ф. Погорілка, С.П. Рабіновича, М.В. Савчина, М.Д. Савенка, І.Д. Сліденка, А.О. Селіванова, П.Б. Стецюка, М.В. Тесленко, Ю.М. Тодики, М.В. Цвіка, С.В. Шевчука та інших. Разом з цим, теоретико-прикладне дослідження у сфері забезпечення Конституційним Судом України стабільності функціонування публічної влади виявляється доволі актуальним з огляду

на перехідний (транзитний) характер сучасного конституціоналізму, що нині переживає Україна та соціально-політичну ситуацію й подальші напрямки конституційної модернізації.

Виклад основних положень дослідження. Насамперед слід відзначити, що багаторічний досвід функціонування органу конституційної юрисдикції в Україні дає змогу говорити не лише про певну сформовану Судом практику (конституційну юриспруденцію), але вироблений правовий стиль діяльності, окремим елементом якого є вироблення та формування правових позицій, що у сукупності своїй можуть слугувати орієнтиром для подальшої законопроектної роботи, впливаючи на конституційну традицію, єдність та стабільність правової системи в цілому, стабільність роботи Верховної Ради зокрема.

Сучасна доктрина парламентського континуїтету. Під континуїтетом парламенту слід розуміти постійність (стабільність) його функціонування, незмінність конституційних норм щодо статусу і порядку роботи, стійкість парламентських структур та періодичність формування його легітимного складу через вибори.

Важливого значення набуває стабільне функціонування єдиного представницького законодавчого органу України - Верховної Ради України відповідно до парламентських процедур, визначених у Конституції України, Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», адже саме парламент є виразником установчої влади народу України та втілює функцію Конституції по забезпеченню політичної інтеграції суспільства та держави, упорядковує та стабілізує політичні зв'язки, забезпечує законодавче врегулювання та правову визначеність суб'єктів права у правовідносинах

Сучасна концепція парламентаризму передбачає визначальну роль представницького органу законодавчої влади у встановленні загальних напрямків зовнішньої і внутрішньої політики держави, найважливіших сфер суспільного життя у формі законів, здійсненні інвестиції уряду тощо.^{xviii}

Не зупиняючись на дискусії про роль та функції парламенту у системі конституціоналізму (зазначені питання є предметом окремих наукових досліджень), акцентуємо свою увагу лише на окремій проблемі – екстраполяція емпіричного матеріалу Конституційного Суду щодо функціонування парламенту, а точніше – стабільності його функціонування у контексті фрагментарного аналізу правових позицій єдиного органу конституційної юрисдикції. Вимога континуїтету парламенту впливає із вимог стабільності конституційного ладу, правової визначеності та правомірних очікувань від законодавця. З іншого боку, стабільність функціонування парламенту впливає й з установчої природи Конституції України, позаяк норми Основного Закону визначають існування єдиного законодавчого органу та його предметну компетенцію.

Конституційний Суд України, здійснюючи свої юрисдикційні напрямки щодо конституційного контролю та офіційного тлумачення, покликаний забезпечити верховенство права, правову визначеність та єдність конституційної матерії, належний порядок функціонування органів публічної влади у конституційних рамках відповідно до норм та принципів, закладених у Конституції та поточному законодавстві. Адже метою будь-якої судової установи, як зазначає Б.Футей, є забезпечення стабільності через послідовне застосування правових норм і дотримання Конституції.^{xviii}

Вітчизняна наукова доктрина розглядає Конституційний Суд України у контексті здійснення конституційного контролю як гаранта конституційного ладу (Савчин М.В.) стабільності правопорядку (Тодика Ю.М.) та арбітра у конституційних суперечках (Барабаш Ю.Г.). Високий рівень легітимності органу конституційної юрисдикції, обов'язковість та остаточність його актів, а також особлива природа правових позицій цього органу у системі джерел права, є безперечним фактором правового континуїтету в цілому та стабільності функціонування Верховної Ради України зокрема.

Аналіз конституційної юриспруденції дозволяє охарактеризувати парламент як єдиний законодавчий колегіальний представницький державний орган^{xviii}, що ухвалює рішення у формі відповідних актів (насамперед законів та постанов)^{xviii}, діяльність якого спрямована на забезпечення народного представництва, прийняття законів та здійснення інших повноважень відповідно до Конституції України^{xviii}. Зазначене розуміння Конституційного Суду України природи єдиного законодавчого органу є продуктом домінування лінійно-догматичного тлумачення конституційних положень, що значною мірою зумовлено вимогами зв'язаності правом та нормативним зв'язком між конституційними приписами демократії та суверенітету. Таким чином, Конституційний Суд підкреслив виключну природу парламенту та його функціональне призначення – забезпечення реалізації делегованої влади народу через ухвалення відповідних рішень відповідно до приписів Основного Закону.

За Конституцією України органи державної влади, зокрема Верховна Рада України, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 6, частина друга статті 19). З одного боку зазначені конституційні приписи є складовою гарантій забезпечення верховенства права, а з іншого – встановлюють відповідні конституційні параметри належного функціонування та континуїтету (стабільності, наступності) органів публічної влади. Адже згідно правової позиції Конституційного Суду України, неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі.^{xviii}

Разом з тим, аналіз преамбули Конституції України та відповідної наукової доктрини^{xviii} свідчить про наділення парламенту України – Верховної Ради України установчою владою, яку вона здійснює за дорученням українського народу. Народ України є первинним джерелом такої установчої влади (конституанти^{xviii}), тоді як Верховна Рада України, приймаючи Конституцію або вносячи відповідні зміни до Основного Закону, діє як орган установчої влади, а як орган законодавчої влади вона приймає закони України, у тому числі і про внесення змін до чинних законів.^{xviii} Хоча зазначений підхід, на нашу думку, є сумнівним з точки зору похідного характеру законодавчої влади відносно первинної влади народу та концепції надконституційності установчої влади. Парламент як орган законодавчої влади не є прямим суб'єктом установчої влади й не може приймати, виходячи з діючої Конституції України, нову Конституцію України, тобто сам визначати основи свого статусу та діяльності, змінювати конституційний лад.

Конституційний Суд України сформував відповідну конституційну практику щодо питань, пов'язаних з функціонуванням парламенту, особливу увагу приділивши питанням реалізації повноважень Верховної Ради, порядку її діяльності, здійснення законодавчої функції як виключної прерогативи парламенту тощо.

Так, у своїх ухвалах орган конституційної юрисдикції неодноразово зазначав про самодостатність Верховної Ради України у сфері парламентського контролю^{xviii}, звертаючи увагу на те, що Конституційний Суд України відповідно до своїх повноважень не може втручатись у законодавчий процес^{xviii}, орган законодавчої влади має достатньо засобів для здійснення контролю за власною діяльністю, в тому числі для перевірки прийнятих нею рішень.^{xviii} Конституційний Суд України у своїх ухвалах неодноразово наголошував також й про те, що питання встановлення законодавчого регулювання, усунення відповідних розбіжностей та прогалів в нормативно-правовому регулюванні є прерогативою Верховної Ради України та непідвідомчі Конституційному Суду України.^{xviii}

Таким чином, Конституційний Суд України уникає втручання у сферу конституційної компетенції парламенту, забезпечуючи цим належний порядок здійснення законодавчої влади, встановлений Конституцією України, адже за правовою позицією Конституційного Суду повноваження Верховної Ради України з питань здійснення державної влади встановлюються лише Конституцією України.^{xviii} Парламент є самостійним конституційним органом представницького характеру, а тому за своїми якісними характеристиками та внутрішній побудові (із відповідними парламентськими структурами та апаратом) має бути самодостатнім для реалізації законодавчої влади, оскільки Конституція наділяє його визначеною предметною компетенцією (дискреційними повноваженнями) та передбачає сфери виключного законодавчого врегулювання. У контексті

досліджуваної нами проблеми, такий встановлений Конституцією України порядок організації діяльності парламенту спрямований на забезпечення безперервного здійснення законодавчої влади з огляду на певну сталість конституційних норм, надто тих, що визначають предметну компетенцію конституційних органів.

У цьому сенсі мова йде не лише про базовий, фундаментальний характер Конституції, але й про правову визначеність поточного законодавства, оскільки як головне джерело національної правової системи Конституцію є базою поточного законодавства, надаючи можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі положення.^{xviii} Однак, як слушно зазначається у науковій доктрині, надлишкова, надмірна законотворчість девальвує верховенство закону, дестабілізує державу, а тому необхідно адаптована, затребувана, чітка, ясна законотворчість.^{xviii}

Разом з тим, встановлення певного конституційного складу та структури парламенту, на думку Конституційного Суду України, є питанням доцільності. Так, у своєму висновку №1-в/2000 від 27 червня 2000 року Конституційний Суд зазначив, що встановлення кількісного складу парламенту та його палат є питанням політичної доцільності, яка тією чи іншою мірою визначається національними традиціями, чисельністю населення, особливостями конкретно-історичної ситуації тощо.^{xviii} Так само, створення двопалатного парламенту в унітарній державі є питанням доцільності.^{xviii}

Висновки. На основі короткого аналізу основних доктринальних підходів та практики (юриспруденції) Конституційного Суду України можна зробити окремі висновки щодо розуміння стабільного функціонування парламенту України у цьому аспекті:

- роль парламенту в умовах перехідного конституціоналізму набуває особливого значення в силу трасцедентності законодавчого регулювання та ліберальної концепції політичної активності Верховної Ради України виступає за таких умов однією із інституцій забезпечення правової визначеності, політичної конкордації та суспільного консенсусу.
- великий емпіричний матеріал органу конституційної юрисдикції щодо функціонування парламенту виступає офіційною доктриною для формування засад парламентаризму.
- Конституційний Суд у своїй практиці сформував низку правових позицій щодо принципів діяльності парламенту, його структурування та предметної компетенції, дистанціювавшись від питань законодавчого врегулювання, що є прерогативою парламенту.

Загалом діяльність органу конституційної юстиції спрямована, зокрема на забезпечення континуїтету парламенту, правової визначеності, законних очікувань, попередження і припинення зловживання владними повноваженнями. А тому подальший науковий пошук у сфері

конституційної юрисдикції та доктринальний аналіз практики Конституційного Суду дає можливість визначити глобальну роль цього органу в умовах побудови конституційної держави.

***Науковий керівник:
Сліденко Ігор Дмитрович –
суддя Конституційного Суду
України, доктор юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник***