



ЧАСОПИС

ПАРЛАМЕНТ

ВИПУСК 4

Вплив конституційного судочинства
на законодавчу діяльність Верховної Ради України



КИЇВ • 2016



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parliament.org.ua

Видання та розповсюдження Часопису «Парламент» є частиною проекту, що його реалізує Лабораторія законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа.

Думки і твердження, висловлені в цій публікації, відображають особисту позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID.

УДК 342.565.2:342.53](477)

ББК 67.9(4Укр)400.1

К43

«ЧАСОПИС ПАРЛАМЕНТ»

НАУКОВО-ПОПУЛЯРНИЙ ЖУРНАЛ

Випуск 4, 2016

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р., видане Державним комітетом інформаційної політики України.

Засновник і видавець:

ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив»
Київ, 04071, вул. Нижній Вал, 15, офіс 303
info@laboratory.kiev.ua
(+38 044) 531 37 68

Головний редактор:

Роман Кобець

Відповідальний редактор:

Олександр Заславський

Оригінал-макет:

Микола Ковальчук

Додрукарська підготовка:

Оксана Плаксієв
ФОП Кашталян Н. І.

Автори:

Борис Малишев
Юлія Кириченко

Над випуском працювали:

Світлана Матвієнко
Уляна Полтавець
Марія Врабель
Олеся Кириченко
Анастасія Бородіна
Вікторія Баклаженко
Валерія Якушко
Ольга Заведія
Євгеній Пінчуков
Ірина Подлесна
Тетяна Чернуха
Ірина Черпак

ISBN 978-617-7157-32-7

У ВИПУСКУ

ТЕМА	Борис Малишев, Юлія Кириченко. Вплив конституційного судочинства на законодавчу діяльність Верховної Ради України	5
1.	Рішення щодо визнання законів та інших правових актів Верховної Ради України або їх окремих положень неконституційними	7
1.1.	<i>Випадки фактичного відновлення Парламентом чинності неконституційних законодавчих положень</i>	7
1.2.	<i>Випадки, коли рішення Конституційного Суду про неконституційність положень закону потребували додаткового законодавчого реагування</i>	10
1.3.	<i>Випадки необхідності внесення змін до законів, зумовлені визнанням неконституційними положень певного закону</i>	13
1.4.	<i>Випадки утворення законодавчої прогалини внаслідок рішення Конституційного Суду щодо визнання неконституційним закону повністю</i>	14
2.	Рішення щодо тлумачення положень Конституції та законів України	16
2.1.	<i>Випадки, коли наданого Конституційним Судом офіційного тлумачення недостатньо для того, аби вважати, що юридична регламентація конкретної ситуації є передбачуваною, повною та чіткою</i>	16
2.2.	<i>Випадки, коли резолютивна частина рішення Конституційний Суду щодо офіційного тлумачення розкриває зміст норми з посиланням на велику кількість її системних зв'язків із іншими нормами, що демонструє багатоаспектність правозастосовчої ситуації, і цю багатоаспектність належить подолати законодавчим шляхом</i>	21
2.3.	<i>Випадки, коли резолютивна частина рішень Конституційного Суду щодо офіційного тлумачення містить таку інтерпретацію змісту норми права, яка робить викладення змісту цієї норми досить некоректним із точки зору законодавчої техніки та логіки побудови правил поведінки</i>	22
3.	Рішення Конституційного Суду щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України положенням статтям 157, 158 Конституції	26
	Висновки	29

Анотація

У дослідженні викладено аналіз впливу Конституційного Суду на діяльність Парламенту, визначено основні проблеми взаємодії Конституційного Суду та Парламенту й запропоновано рекомендації щодо їх подолання. Автори роблять акцент на конкретних прикладах, зокрема — випадках відновлення чинності неконституційних законодавчих положень Парламентом та неналежного виконання Парламентом висновків Конституційного Суду у справах, пов'язаних із конституційними змінами.

Дослідження дає відповіді на такі питання:

- ◆ Як Верховна Рада має реагувати на різні види рішень Конституційного Суду?
- ◆ Чого чекати у зв'язку із запровадженням інституту конституційної скарги?
- ◆ Як правові позиції Конституційного Суду має бути враховано в законопроектній роботі Парламенту?

Abstract

The research provides analysis of the Constitutional Court's impact on the Parliament's activity, defines major problems in the interaction of these two institutions, and sets forth some recommendations on how to overcome the problems.

The authors discuss, in particular, renewal of Parliament's unconstitutional legal provisions and inadequate implementation of the Constitutional Court's conclusions in matters related to constitutional amendments.

In the article one will find answers to the following questions:

- ◆ How should the Parliament respond to different types of the Constitutional Court's decisions?
- ◆ What should one expect after introduction of a constitutional complaint?
- ◆ How should a legal positions of the Constitutional Court be figured on in the legislative work of the Parliament?

Вплив конституційного судочинства на законодавчу діяльність Верховної Ради України

*Борис Малишев, доктор юридичних наук,
експерт Центру політико-правових реформ*

*Юлія Кириченко, член правління Центру політико-правових реформ
на громадських засадах, експерт з конституційного права*

Завдання Конституційного Суду — гарантувати верховенство Конституції України на всій території України. Для цього його наділено повноваженнями визнавати закони та інші акти неконституційними (у цілому або окремі їхні положення), надавати офіційне тлумачення положень Конституції та (до 30 вересня 2016 року)¹ законів України, здійснювати попередній конституційний контроль щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України. Функціонування у владному механізмі органу конституційного контролю є необхідним для побудови правової системи за ідеологією конституціоналізму. Для цього рішення та висновки Конституційного Суду мають стати орієнтирами у законодавчій роботі Верховної Ради України. Звісно, ми презюмуємо, що Конституційний Суд є незалежним та професійним органом конституційного контролю.

Утім, законодавчий орган своєю практичною діяльністю демонструє, що він далеко не завжди належним чином коригує виконання своєї законодавчої функції після відповідних рішень Конституційного Суду. Унаслідок цього потерпають права і законні інтереси учасників правовідносин, не вдається забезпечити стандарт правової визначеності, що є важливим елементом принципу верховенства права.

У цьому дослідженні спробуємо проаналізувати вплив Конституційного Суду на діяльність Парламенту, визначити основні проблеми та дати рекомендації щодо вдосконалення взаємодії Конституційного Суду та Парламенту.

На наш погляд, після кожного рішення Конституційного Суду, яким визнано неконституційним певне положення закону або надано тлумачення положенням Конституції чи закону, народні депутати України та відповідні співробітники Апарату Верховної Ради України повинні проводити комплексний аналіз чинного законодавства і законопроектів на предмет необхідності внесення в них змін задля врахування рішення Конституційного Суду та приведення законодавства у відповідність до Конституції України. Також необхідно проводити роботу щодо

¹ Від 30 вересня 2016 року у зв'язку з набуттям чинності конституційних змін від 2 червня 2016 року КСУ позбавлено права офіційно тлумачити закони України.

моніторингу неконституційних норм та інститутів із метою недопущення повторного ухвалення таких регулятивних конструкцій.

Однак такий аналіз у системному розумінні ніколи не проводили, і про проблему в правовому регулюванні, яка виникає внаслідок неврахування рішень Конституційного Суду України у практиці законопроекування й законотворчості, народні депутати України згадують тільки тоді, коли вона вже набуває значного соціального резонансу.

Ще з початку 2000-х років деякі судді Конституційного Суду та науковці цілком слушно вказували на неналежний стан виконання рішень Конституційного Суду. У зв'язку з цим часто лунали й заяви про необхідність запровадити спеціальну юридичну відповідальність за невиконання рішень органу конституційної юрисдикції. На наше переконання, такі пропозиції слід сприймати скептично через складність їх практичної реалізації. Адже, по-перше, не вказано чітких критеріїв, якими слід керуватися для визначення, які саме з рішень належить виконати. По-друге, попри те, що за Конституцією рішення Конституційного Суду є обов'язковими, навіть у випадках, коли є очевидна необхідність законодавчого врегулювання певної проблеми, що виникає у зв'язку з ухваленням того чи іншого рішення, Конституційний Суд оформлює своє рішення у вигляді рекомендації для Парламенту. І це цілком логічно, зважаючи на те, що саме Верховна Рада є законодавчим органом державної влади, що представляє різні верстви суспільства й ухвалює рішення колегіальним способом.

З вищевикладеного випливає актуальність потреби в чіткому та лаконічному формулюванні чинників, за наявності яких ухвалене рішення Конституційного Суду стає сигналом для вкрай бажаної активізації законодавчої діяльності у сфері, пов'язаній із предметом справи, після розгляду якої орган конституційного судочинства ухвалив рішення.

Відтак цілями цього дослідження є:

1) сформулювати методологічні положення щодо визначення випадків, які вказують на те, що ситуація, щодо якої Конституційний Суд висловив свою думку в резолютивній частині рішення, потребує врахування Верховною Радою у подальшій законотворчій діяльності;

2) продемонструвати потенціал вказаних методологічних положень у практичному вимірі, а саме шляхом наведення прикладів конкретних рішень Конституційного Суду України в період із 2009 року по жовтень 2016 року (з офіційного тлумачення Конституції та законів України та з визнання неконституційними законів України), резолютивні частини яких можна розглядати як своєрідний дороговказ для роботи Верховної Ради, спрямованої на вдосконалення законодавчого регулювання суспільних відносин.

Слід зазначити, що під час аналізу не взято до уваги рішення Конституційного Суду, які стосуються законодавчого врегулювання процедури виборів, оскільки закони про вибори надто нестабільні за змістом — часто змінюється сама модель голосування.

Отже, спочатку надамо перелік та коротке обґрунтування випадків у практиці Конституційного Суду, які виступають чинниками активізації законотворчої діяльності Верховної Ради.

1. Рішення щодо визнання законів та інших правових актів Верховної Ради України або їх окремих положень неконституційними

Визнання певної норми закону неконституційною є очевидним прикладом зміни законів самим Конституційним Судом (негативний законотворець). З моменту ухвалення рішення про визнання неконституційним положення закону такі положення втрачають чинність автоматично.

Проте, на наш погляд, усі рішення Конституційного Суду щодо визнання неконституційними положень актів Парламенту потребують належного їх опрацювання Парламентом.

З метою виявлення у чинних актах Верховної Ради положень, аналогічних до тих, які Конституційний Суд визнав неконституційними, Парламент мав би після кожного такого рішення Конституційного Суду аналізувати чинне законодавство та самостійно приводити свої акти у відповідність до Конституції.

Щоб запобігти появі в подальшому аналогічних неконституційних положень в актах Парламенту, доцільно систематизувати і положення законів, які визнано неконституційними, і правові позиції Конституційного Суду, що лягли в основу обґрунтування неконституційності цих положень.

Почнемо наш опис із **найбільш резонансної категорії випадків** взаємовідносин між Верховною Радою і Конституційним Судом у царині правотворчості, яка фактично стосується належного виконання Парламентом рішень Конституційного Суду.

1.1. Випадки фактичного відновлення Парламентом чинності неконституційних законодавчих положень

Ідеться про випадки, коли скасовану Конституційним Судом через її невідповідність Конституції України норму закону Верховна Рада через деякий час ухвалює повторно в дещо модифікованому вигляді. Це вкрай небезпечна тенденція, яка фактично демонструє нігілістичне ставлення щонайменше 226 депутатів до змісту Конституції України, до конституційного судочинства.

Адже Конституційний Суд своїми рішеннями про визнання неконституційними положень законів не лише кардинально корегує акти законотворчості, але й подекуди, виходячи зі змісту Конституції, одночасно встановлює для Верховної Ради України:

- а) напрями вдосконалення законодавства;
- б) обмеження щодо запровадження певних неконституційних методів та моделей правового регулювання суспільних відносин.

Приклад 1 — 2010 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) № 23-рп/2010 від 22 грудня 2010 року у справі № 1-34/2010 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), статтю 14-1 і частину шосту статті 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Визнані неконституційними норми Кодексу України про адміністративні правопорушення стосувалися запровадження процедури притягнення до адміністративної відповідальності власників автотранспортних засобів за допомогою автоматичної відео- чи фотофіксації порушень правил дорожнього руху. Однак у 2015 році було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14.07.2015 р., який фактично відновлює положення скасованих статей 14-1, 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення. І це всупереч тому, що Конституційний Суд у Рішенні прямо рекомендував Верховній Раді України привести порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації спеціальними технічними засобами, що працюють в автоматичному режимі, мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, а також засобами фото- і кінозйомки та відеозапису, у відповідність до цього Рішення.

Звертаємо увагу, що Головне науково-експертне управління Апарату ВРУ у своєму Висновку² прямо вказало на невідповідність Конституції цих законодавчих положень та на порушення Рішення Конституційного Суду на етапі законопроектної роботи. Проте Парламент це проігнорував. Зокрема Комітет ВРУ з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендував ухвалити відповідний Законопроект.

Приклад 2 — 2010 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 14, 24, 64, пунктів 7–13 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» № 22-рп/2010 від 30 листопада 2010 року у справі № 1-47/2010 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статей 14, 24, 64, пунктів 7–13 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27 квітня 2010 року № 2154-VI. Конституційний Суд України у численних попередніх рішеннях дійшов висновку, що законом про Державний бюджет України не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їхню дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя в законодавстві; у разі необхідності для зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають ухвалюватися окремі закони.

2 Див. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2562&skl=9

Однак усупереч конституційним вимогам щодо предметного регулювання законом про Державний бюджет України та правовим позиціям Конституційного Суду України, оскаржуваним Законом вчергове внесено зміни та доповнення до низки законодавчих актів (стаття 24, пункти 8, 9, 10, 11, 13 розділу VII «Прикінцеві положення»), зупинено на 2010 рік дію окремих законів (пункт 12 розділу VII «Прикінцеві положення»), а також встановлено правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України (статті 14, 64, пункт 7 розділу VII «Прикінцеві положення»).

Незважаючи на чітку правову позицію Конституційного Суду України, Верховна Рада майже кожного року ухвалює закони про Державний бюджет України, у прикінцевих положеннях яких містяться норми, що вносять зміни до інших законів або зупиняють дію певних норм законів.

Відтак наявне системне та регулярне ігнорування Верховною Радою вказівок та інших рішень на кшталт цього з боку Конституційного Суду України.

Вкотре наголошуємо, що Парламент ігнорує експертні зауваження свого Апарату. Наприклад, Висновок Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ³ починається з констатації ігнорування численних рішень Конституційного Суду: «У законопроекті (зокрема пунктами 3, 5, 7 “Прикінцевих положень”) продовжено багаторічну негативну практику призупинення законом про Державний бюджет України дії чинних актів законодавства, зміни правового регулювання відносин, що суперечить численним рішенням Конституційного Суду України. Зокрема, до них належать рішення від 9 липня 2007 р., згідно з яким зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України шляхом внесення змін до інших законів України, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж передбачено законами України, визнано таким, що не відповідає статтям 1, 3, частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, статтям 21, 22, пункту 1 частини другої статті 92, частинам першій, другій, третій статті 95 Конституції України; а також від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008, у якому Конституційний Суд України визначив, що “законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їхню дію чи скасовувати їх, оскільки з об’єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і, як наслідок, — скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони”».

Відповідного змісту правову позицію було сформульовано в рішенні Конституційного Суду України від 30 листопада 2010 р. № 22-рп/2010, у якому з урахуванням правових позицій, висловлених у рішеннях від 9 липня 2007 р. № 6-рп/2007 та від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008, визнано неконституційними відповідні положення закону Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік».

3 Див. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56449

1.2. Випадки, коли рішення Конституційного Суду про неконституційність положень закону потребували додаткового законодавчого реагування

У разі визнання неконституційними положень певного закону Конституційний Суд не вповноважений одночасно заповнювати прогалину, яка не завжди, але в деяких випадках виникає після його рішення. Часто, усвідомлюючи це, судді Конституційного Суду в резолютивній частині самого рішення прямо й наполегливо рекомендують Верховній Раді впорядкувати цю ситуацію шляхом ухвалення відповідних законодавчих положень. Наприклад, у частині другій статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» вказано, що в разі необхідності Конституційний Суд України може визначити у своєму рішенні чи висновку порядок і терміни їх виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, дотримання висновку. Слід зазначити, що з 30 вересня 2016 року, відповідно до конституційних змін⁴, Конституційний Суд може у випадку загрози утворення законодавчої прогалини, яка негативно позначиться на конституційному порядку, на реалізації конституційних прав та свобод людини та громадянина, встановити у своєму рішенні день втрати чинності закону або окремих його положень, які визнано неконституційними, та тим самим надати Парламенту час для належного законодавчого врегулювання відповідних суспільних відносин. А відповідно до частини другої статті 152 Конституції України «закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення».

Як правило, депутатський корпус дослухається до вказаних рекомендацій і через певний час врегулює правовідносини, однак є приклади й ігнорування таких рішень Конституційного Суду з боку Парламенту. Проілюструємо цю позицію досить цікавим прикладом, коли Парламент оперативно зреагував на заклик Конституційного Суду врегулювати прогалину в правовому регулюванні, але здійснив це неналежним способом, передусім за своєю формою. Ідеться про питання визначення суб'єкта, який здійснює звільнення судді з адміністративної посади. Так, Рішенням Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції про офіційне тлумачення положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади) 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 у справі № 1-6/2007 було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України», відповідно до якого голову суду, заступника голову суду призначає на посаду та звільняє з посади Президент України. Тим самим Рішенням Верховній Раді було рекомендовано

4 Див. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 р. № 1401-VIII.

невідкладно в законодавчому порядку врегулювати питання про призначення судді на посаду голови суду, заступника голови суду та звільнення його з цієї посади.

Разом із тим, Верховна Рада, перебуваючи в політичному протистоянні з Президентом, для уникнення необхідності підпису Президента, врегулювала вказані відносини своєю Постановою. Так було ухвалено Постанову Верховної Ради України «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» від 30 травня 2007 року № 1098-V. Утім, неконституційність вказаної Постанови було підтверджено Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» № 9-рп/2010 від 25 березня 2010 року у справі № 1-32/2010. Лише після цього, по суті, повторного Рішення Конституційного Суду з одного й того самого питання Верховна Рада ухвалила відповідні законодавчі норми у липні 2010 року.

Розглядаючи цю групу чинників активізації законотворчої діяльності, важливо взяти до уваги зміни до Конституції від 02.06.2016 р. Згідно з новаціями, офіційне тлумачення законів ліквідується як функція Конституційного Суду. Відтак основною формою діяльності Конституційного Суду стане розгляд питань про конституційність тих чи інших положень законів України й законів загалом, зокрема за конституційними скаргами громадян та юридичних осіб, які після вичерпання всіх національних засобів юридичного захисту будуть вважати, що застосований в остаточному судовому рішенні за їхньою справою закон України суперечить Конституції України.

Запровадження інституту конституційної скарги суттєво збільшить кількість справ, предметом яких буде конституційність окремих положень законів. Отже, Парламенту слід бути готовим оперативним реагувати на випадки, коли внаслідок визнання неконституційними положень закону виникатимуть прогалини в законодавстві, і треба буде невідкладно або впродовж визначеного Конституційним Судом терміну розробити та розглянути відповідний законопроект для їх усунення. Конституційний Суд, користуючись наданим вищевказаними змінами до Основного Закону правом відтермінувати дату втрати чинності визнаного неконституційним акту (або його положень), може надати час для того, щоб Верховна Рада або інший відповідний суб'єкт правотворчості мали час на усунення прогалини, що виникає внаслідок рішення Конституційного Суду й загрожує правам і свободам людини, нормальному функціонуванню органів державної влади (органів місцевого самоврядування) або суттєво порушує вимоги правової визначеності.

Випадки необхідності внесення змін до законів, зумовлені визнанням неконституційними положень певного закону

Приклад 1 — 2015 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України № 1-6/2015 від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015 визнано такими, що не відповідають Конституції України положення частини другої статті 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає.

Крім того, Конституційний Суд України прямо рекомендував Верховній Раді України невідкладно врегулювати питання щодо оскарження судового рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Однак наразі відповідних змін до Кодексу адміністративного судочинства України Парламент не вніс.

Приклад 2 — 2016 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) № 6-рп/2016 від 8 вересня 2016 року у справі № 1-13/2016 було, зокрема, визнано неконституційним Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій у СРСР» від 28 липня 1988 року № 9306-XI.

У зв'язку з визнанням неконституційним зазначеного Указу, а також у контексті статті 39 Конституції України, яка гарантує право громадян на мирні зібрання після завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, наразі є потреба в ухваленні законодавчих норм, які б регулювали порядок сповіщення про мирні зібрання, підстави для обмеження зібрань, а також впорядковували комплекс інших питань, пов'язаних із реалізацією конституційного права громадян на мирні зібрання.

1.3. Випадки необхідності внесення змін до законів, зумовлені визнанням неконституційними положень певного закону

Визнаючи неконституційними положення певного Закону, Конституційний Суд уповноважений виходити за межі предмету конституційного подання чи звернення й одночасно визнавати неконституційними положення інших законів, які містять аналогічні неконституційні приписи. Так, згідно з частиною третьою статті 61 Закону України «Про Конституційний Суд України», у разі якщо в процесі розгляду справи за конституційним поданням чи конституційним зверненням виявлено невідповідність Конституції України інших правових актів (їхніх окремих положень), крім тих, щодо яких відкрито провадження в справі, і які впливають на ухвалення рішення чи формулювання висновку в справі, Конституційний Суд України визнає такі правові акти (їхні окремі положення) неконституційними.

Однак із різних причин Конституційний Суд може не використати вказане право, а лише звернути увагу Верховної Ради на необхідність приведення у відповідність до Конституції України положень інших законів у ракурсі конкретної справи.

Приклад 1 — 2009 рік

Рішенням Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» № 25-рп/2009 від 7 жовтня 2009 року у справі № 1-32/2009 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV. Крім того Конституційний Суд вказав Верховній Раді України на необхідність приведення у відповідність до Конституції України положень інших законів, які регламентують виплату пенсій пенсіонерам, котрі постійно проживають у державах, із якими Україна не уклала відповідного договору, а також ухвалення закону про відшкодування матеріальної й моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами й діями, які визнано неконституційними.

Цю рекомендацію Верховна Рада не виконала: стаття 92 Закону України «Про пенсійне забезпечення», яка регулює виплату пенсій громадянам, що виїхали за кордон, суперечить цьому рішення Конституційного Суду України.

1.4. Випадки утворення законодавчої прогалини внаслідок рішення Конституційного Суду щодо визнання неконституційним закону повністю

У цій групі слід виокремити випадки, коли Конституційний Суд визнає неконституційним певний закон у цілому. Це відбувається внаслідок: а) порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення або набуття чинності законом; б) дефекту правової форми, тобто ухвалення певного акту у вигляді постанови Верховної Ради, тоді як Конституція вимагає ухвалювати такі акти виключно у формі законів.

Випадки визнання неконституційними законів у цілому потребують підвищеної уваги з боку Парламенту. У цьому випадку неминуче виникає законодавча прогалина, яка може призвести до блокування діяльності цілих інститутів і навіть самого Парламенту. Варто згадати Рішення Конституційного Суду в справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 у справі № 1-8/2008, яким було визнано неконституційною Постанову Верховної Ради «Про Регламент Верховної Ради України». Разом із тим, народні депутати ставили перед Конституційним Судом питання щодо конституційності лише окремих положень Регламенту. У результаті ми отримали ситуацію, коли Парламент був змушений ухвалювати Закон «Про Регламент Верховної Ради України» за відсутності законодавчого регулювання законотворчої процедури. Оскільки в нинішній практиці законотворення досить часто трапляються порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення та набуття чинності законів, наголошуємо на ризиках, які виникають і які не обмежені в часі. Наприклад, право звернення до Конституційного Суду щодо неконституційності певних положень законів і законів у цілому не обмежено в часі. Відповідно, у майбутньому звернення до Конституційного Суду щодо конституційності певного положення закону може призводити до визнання неконституційним закону в цілому на підставі порушення конституційної процедури. І це може бути закон, який системно регулює діяльність цілої гілки влади, як от, наприклад, Закон України «Про судоустрій та статус суддів».

У цьому випадку Парламент мав би реагувати раніше, ніж Конституційний Суд ухвалить рішення. Це має відбуватися після відкриття Конституційним Судом провадження в справі, де ставиться питання визнання неконституційним Закону в цілому, тобто ще на етапі розгляду справи.

Наприклад, наразі в Конституційному Суді відкрито провадження та триває розгляд справи про визнання неконституційним повністю Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 р. Парламент у межах конституційного провадження ще рік тому підтримав позицію народних депутатів щодо неконституційності Закону повністю, але, на жаль, ми не отримали належної реакції Парламенту щодо зміни цього Закону. Цілком логічно, що Парламент не повинен чекати на рішення Конституційного Суду, яке у випадку визнання

неконституційним закону повністю призведе до неможливості реалізації конституційного права громадян, а мав би за цей рік ухвалити нову редакцію Закону «Про всеукраїнський референдум».

Приклад 1 — 2009 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» № 20-рп/2009 від 10 вересня 2009 року у справі № 1-26/2009 визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 15 січня 2009 року № 890-VI.

Закон визнано неконституційним унаслідок порушення встановленої Конституцією процедури набуття ним чинності. Разом із тим, Верховна Рада з того часу не ухвалила окремого закону з аналогічним предметом, хоча наявність такого закону передбачено частиною п'ятою ст. 89 Конституції України. Наразі статус вказаних комісій регулюють лише 4 статті Закону «Про Регламент Верховної Ради України», а це не відповідає ні статусу таких комісій, ані їх значенню, яке передбачено Конституцією України.

2. Рішення щодо тлумачення положень Конституції та законів України

Як відомо, змінами до Конституції від 02.06.2016 Конституційний Суд позбавлено права здійснювати офіційне тлумачення законів України. Можна чимало часу присвятити аналізу аргументів науковців, які виступають «за» чи «проти» визнання правотворчого характеру рішень Конституційного Суду щодо офіційного тлумачення, проте ніхто не піддає сумніву той факт, що ці рішення, які донедавна склали абсолютну більшість у його практиці, впливають на суспільні відносини не менше, ніж законодавчі акти, норми яких вони тлумачать. Зазвичай рішення Конституційного Суду щодо надання офіційного тлумачення нормам законів не потребують жодних дій з боку законодавчого органу, адже вони, власне, розв'язують певну колізію чи являють собою приклад обов'язкового варіанту розуміння не зовсім однозначної норми. Рішення Конституційного Суду щодо тлумачення положень Конституції, як правило, також вимагають від Парламенту коригування законодавства у відповідності до офіційного тлумачення конституційної норми.

Але за певних обставин фінальний висновок, до якого прийшов Конституційний Суд під час розгляду справи щодо офіційного тлумачення законів, вимагає того, щоб Верховна Рада України певним чином додатково врегулювала ту чи іншу сферу суспільних відносин, деталізуючи тим самим офіційне тлумачення. Розглянемо перелік таких обставин.

2.1. Випадки, коли наданого Конституційним Судом офіційного тлумачення недостатньо для того, аби вважати, що юридична регламентація конкретної ситуації є передбачуваною, повною та чіткою

Коли офіційне тлумачення, надане Конституційним Судом України, розкриває зміст певної норми, але це, однак, є явно недостатнім для того, щоб вважати, що юридична регламентація конкретної ситуації є передбачуваною, повною та чіткою, особливо коли це стосується норм, що встановлюють юридичну відповідальність або повноваження органів державної влади. Крім того, не слід виключати й можливість, що самі формулювання резолютивної частини рішення Конституційного Суду щодо розкриття змісту норми можуть бути недостатньо однозначними.

Слід сказати, що Парламент часто враховує Рішення Конституційного Суду в таких випадках. Наприклад, Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення пункту 18 частини першої статті 85 Конституції України № 6-рп/2009 від 26 лютого 2009 року в справі № 1-15/2009 положення пункту 18 частини першої статті 85 Конституції України в аспекті конституційного подання було витлумачено так, що Верховна Рада України повноважна звільнити з посади Голову Національного банку України лише за умови внесення на її розгляд відповідного подання Президентом України. Вказану позицію

Конституційного Суду згодом було відображено в частині першій статті 207 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Ще один приклад — реакція Верховної Ради на Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України щодо офіційного тлумачення положень статті 2, абзацу четвертого частини першої статті 3 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» № 35-рп/2009 від 24 грудня 2009 року у справі № 1-38/2009, яким положення абзацу четвертого частини першої статті 3 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року № 137/98-ВР (137/98-ВР) було витлумачено так, що Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади і як суб'єкт управління об'єктами державної власності в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, може бути стороною колективного трудового спору (конфлікту) на національному рівні з питань, передбачених у статті 2 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». У зв'язку з наданим офіційним тлумаченням, згодом до Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» було внесено відповідні зміни щодо права Кабінету Міністрів України виступати стороною колективного договору (конфлікту).

Приклад 1 — 2009 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) № 1-рп/2009 від 13 січня 2009 року в справі № 1-5/2009 встановлено, що положення частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96 Конституції України слід розуміти так, що подання до Верховної Ради України проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України не є виключним правом Кабінету Міністрів України. Право подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України мають усі суб'єкти права законодавчої ініціативи.

Незважаючи на те, що стаття 160 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» в цілому відповідає цьому рішенняю, статті 52, 53, 54 Бюджетного кодексу України досі не містять чіткого положення, що проект змін до Державного бюджету можуть подавати й інші суб'єкти законодавчої ініціативи, окрім Кабінету Міністрів України.

Отже, норми Бюджетного кодексу належить змінити відповідно до рішення Конституційного Суду.

Приклад 2 — 2009 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 року у справі № 1-9/2009 положення частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (із наступними змінами) щодо права органу місцевого самоврядування скасовувати свої раніше ухвалені рішення та вносити до них зміни витлумачено так, що орган місцевого самоврядування має право ухвалювати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Власне, Конституційний Суд уточнив перелік повноважень органів місцевого самоврядування. Для покращення правового регулювання питань, пов'язаних із новими повноваженнями органів місцевого самоврядування, Верховна Рада мала би внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування», а цього не було зроблено.

Приклад 3 — 2009 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Київської обласної ради щодо офіційного тлумачення положення статті 9 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 24-рп/2009 від 6 жовтня 2009 року у справі № 1-33/2009 положення статті 9 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 року № 791а-XII «управління зоною безумовного (обов'язкового) відселення до повного відселення жителів із населених пунктів, віднесених до цієї зони, здійснюється відповідними обласними радами» витлумачено як здійснення ними визначених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами власних повноважень, а також окремих повноважень органів місцевого самоврядування, діяльність яких припинено, з урахуванням встановлених законодавством вимог щодо режиму використання, охорони території зони, умов проживання та роботи в ній населення тощо.

У цьому випадку є очевидною нечіткість самої резолютивної частини рішення щодо повноважень обласних рад, положення якої потребують значної деталізації в межах законодавчої діяльності, однак цього не було зроблено.

Приклад 4 — 2010 рік

За Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої

статті 17 Кодексу адміністративного судочинства № 10-рп/2010 01 квітня 2010 року у справі № 1-6/2010 положення пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно поширення компетенції адміністративних судів на «спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності» слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб із органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності.

Цей висновок Конституційного Суду потребує деталізації та внесення відповідних змін до Кодексу адміністративного судочинства України. Адже питання стосується прав на земельні ділянки, тому суперечки між судами різної юрисдикції про те, хто з них уповноважений вирішувати такі спори, є неприйнятним із точки зору принципу правової визначеності та права особи на доступ до правосуддя.

Приклад 5 — 2012 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України № 3-рп/2012 від 25 січня 2012 року у справі № 1-11/2012, зокрема, встановлено, що положення статті 1, частин першої, третьої статті 95 Конституції України у системному зв'язку з положеннями статті 3, частини першої статті 17, частини третьої статті 22, статей 46, 48 Основного Закону України треба розуміти так, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України, виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо й неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами й територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. Водночас рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета й засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги — принципам пропорційності та справедливості.

Разом із тим, у Бюджетному кодексі України (стаття 7) немає вказівки на принцип пропорційності та не визначено його зміст.

Приклад 6 — 2014 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Божка Валерія Віталійовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 13.1 статті 13 Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» № 1-6/2014 від 23 грудня 2014 року № 7-рп/2014 положення пункту 13.1 статті 13 Закону України «Про обов'язкове страхування

цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» від 1 липня 2004 року № 1961-IV зі змінами витлумачено таким чином, що транспортними засобами, які належать учасникам бойових дій, інвалідам війни та інвалідам I групи, є такі наземні транспортні засоби, якими зазначені особи володіють чи на підставі права власності, чи на будь-якій іншій правовій підставі.

Вважаємо, що оскільки в цьому випадку йдеться про звільнення певних транспортних засобів від обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності, а також враховуючи те, що формулювання резолютивної частини Рішення Конституційного Суду є досить нечітким («на будь-якій іншій підставі»), Верховна Рада України має це питання врегулювати окремо, шляхом внесення зміни до вказаної статті Закону.

Приклад 7 — 2015 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Мартинова Володимира Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 469 Митного кодексу України № 1-4/2015 від 31 березня 2015 року № 1-рп/2015 витлумачено, що словосполучення «користування та розпорядження», що міститься в положеннях частини другої статті 469 Митного кодексу України, згідно з якою адміністративним правопорушенням визнається, зокрема, зміна стану товарів, митне оформлення яких не закінчено, або товарів, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації — отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі, користування та розпорядження ними без дозволу органу доходів і зборів, необхідно розуміти так, що адміністративним правопорушенням є окремо і користування, і розпорядження без дозволу органу доходів і зборів товарами, митне оформлення яких не закінчено або які перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем чи які переведено в режим митного складу.

Користування або розпорядження транспортними засобами особистого користування, які переведено в митний режим тимчасового ввезення на митну територію України, не є адміністративним правопорушенням, передбаченим у частині другій статті 469 Митного кодексу України.

У зв'язку з цим Рішенням до Митного кодексу бажано внести зміни, бо йдеться про уточнення деталей законодавчого формулювання складу правопорушення. Наразі Верховна Рада такого закону не ухвалила.

Приклад 8 — 2015 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Третяка Андрія В'ячеславовича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення у взаємозв'язку з положеннями пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України № 1-7/2015 від 31 березня 2015 року № 2-рп/2015 положення частини другої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо оскарження в апеляційному порядку постанови судді у справі про адміністративне правопорушення було витлумачено таким чином, що в апеляційному порядку може бути оскаржено лише ту постанову судді у справі про адміністративне правопорушення,

ухвалення якої передбачено частиною першою статті 284 цього кодексу, а саме: про накладення адміністративного стягнення, про застосування заходів впливу, визначених у статті 241 цього кодексу, про закриття справи.

Відтак ідеться про те, що перелік постанов судді про адміністративне правопорушення, визначений Кодексом України про адміністративні правопорушення, нечіткий, судово практика з цього приводу неоднорідна, і це змусило Конституційний Суд надати відповідне тлумачення. Очевидно, що така ситуація мала би стати об'єктом додаткового врегулювання з боку Верховної Ради України, проте досі цього не було зроблено.

2.2. Випадки, коли резолютивна частина рішення

Конституційний Суду щодо офіційного тлумачення розкриває зміст норми з посиланням на велику кількість її системних зв'язків із іншими нормами, що демонструє багатоаспектність правозастосовчої ситуації, і цю багатоаспектність належить подолати законодавчим шляхом

Коли Конституційний Суд України в резолютивній частині рішення щодо офіційного тлумачення розкриває зміст норми законодавчого акту з посиланням на велику кількість її системних зв'язків із іншими нормами. Це демонструє складність та багатоаспектність правозастосовчої ситуації, яка стала предметом розгляду, а також те, що Конституційний Суд, діючи в межах конкретної справи, з об'єктивних причин не міг висловитися щодо всіх важливих нюансів правового регулювання конкретної сфери. Тож у таких випадках наявність рішення Конституційного Суду щодо офіційного тлумачення законодавчого положення може бути недостатньою для того, щоб зняти всі проблеми правового регулювання. Такі ситуації потребують більш комплексної регламентації — вже законодавчим шляхом.

Приклад 1 — 2013 рік

Рішенням Конституційного Суду України (у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Ліхтнер Бетон Львів» щодо офіційного тлумачення положень частини четвертої статті 58, частини першої статті 64 Закону України «Про господарські товариства» № 1-3/2013 від 5 лютого 2013 року у справі № 1-рп/2013) встановлено, що положення частини четвертої статті 58 Закону України «Про господарські товариства» від 19 вересня 1991 року № 1576-XII із наступними змінами, згідно з якими «учасники мають кількість голосів, пропорційну розміру їх часток у статутному капіталі», у системному зв'язку з положеннями частини третьої статті 13, частин другої, четвертої, сьомої статті 41, частини першої статті 68 Конституції України, частини першої статті 3, частин третьої, шостої статті 13, частини третьої статті 14, частини третьої статті 16, частини першої статті 115, частини першої статті 117, частини першої статті 140, частин першої, другої статті 144, частини третьої статті 147, частини першої статті 334,

частини четвертої статті 715 Цивільного кодексу України, статті 11, частини першої статті 12, частини першої статті 50, частини четвертої статті 53 цього закону, треба розуміти так, що у визначенні повноважності загальних зборів учасників товариства з обмеженою відповідальністю та результатів голосування за ухвалення їхніх рішень враховується кількість голосів учасників, визначена пропорційно до розміру їхніх часток у статутному капіталі, який встановлено статутом товариства з обмеженою відповідальністю, незалежно від вартості вкладів, що їх учасники реально внесли (сплатили) тільки протягом першого року з дня державної реєстрації товариства з обмеженою відповідальністю.

Зважаючи на те, що тлумачення норми Закону «Про господарські товариства» надано із залученням аналізу її системних зв'язків із більше ніж двома десятками інших норм різних законодавчих актів, ситуація з урахуванням голосів учасників товариства з обмеженою відповідальністю протягом першого року з дня державної реєстрації товариства вочевидь є неоднозначно нормативно врегульованою. Відтак Верховна Рада повинна змінити законодавче регулювання вказаних правовідносин.

2.3. Випадки, коли резолютивна частина рішень Конституційного Суду щодо офіційного тлумачення містить таку інтерпретацію змісту норми права, яка робить викладення змісту цієї норми досить некоректним із точки зору законодавчої техніки та логіки побудови правил поведінки

Резолютивна частина деяких рішень Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення містить таку інтерпретацію змісту норми права, яка робить викладення змісту цієї норми досить некоректним із точки зору законодавчої техніки та логіки побудови правила поведінки.

Найяскравішим прикладом є випадки, коли внаслідок тлумачення норми з вичерпним переліком підстав для певної дії або для відмови від певної дії виникає, власне, додаткова підстава. Таким чином, у результаті ухвалення рішення Конституційного Суду такий перелік (вичерпний за логікою законодавця) фактично розширюється.

Приклад 1 — 2010 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Заїченка Володимира Георгійовича щодо офіційного тлумачення положення пункту 18 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку зі статтею 129 Конституції України (про апеляційне оскарження ухвал суду) № 3-рп/2010 від 27 січня 2010 року у справі № 1-7/2010 положення пункту 18 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України стосовно можливості апеляційного оскарження ухвали суду щодо видачі дубліката виконавчого листа у взаємозв'язку з положенням пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України необхідно розуміти як таке, що передбачає право оскаржувати окремо від рішення суду в апеляційному порядку ухвалу суду першої інстанції — і про видачу дубліката виконавчого листа, і про відмову його видати.

Частина перша статті 293 Цивільного процесуального кодексу містить перелік ухвал суду першої інстанції, які може бути оскаржено окремо від рішення суду. Відтак це тлумачення Конституційного Суду, власне, виходить за межі інтерпретації та являє собою пряме доповнення норми Кодексу. Отже, Верховна Рада України повинна доповнити перелік ухвал, оскільки його викладено у формі вичерпного за своїм характером.

Приклад 2 — 2010 рік

Рішенням Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням громадянина Суботи Артема Анатолійовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 2 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України (справа про забезпечення апеляційного оскарження ухвал суду) № 12-рп/2010 від 28 квітня 2010 року у справі № 1-30/2010 положення пункту 2 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України стосовно можливості апеляційного оскарження ухвал суду щодо забезпечення позову, а також щодо скасування забезпечення позову у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України витлумачено як такі, що передбачають право оскаржувати окремо від рішення суду в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції і про забезпечення позову та скасування забезпечення позову, і про відмову в забезпеченні позову та скасуванні забезпечення позову.

Частина перша статті 293 Цивільного процесуального кодексу містить перелік ухвал суду першої інстанції, які може бути оскаржено окремо від рішення суду. Відтак це тлумачення Конституційного Суду, власне, виходить за рамки інтерпретації та являє собою пряме доповнення норми Кодексу. Отже, Верховна Рада України повинна доповнити перелік ухвал, оскільки його викладено у формі вичерпного за своїм характером.

Приклад 3 — 2010 рік

Рішенням Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням громадянина Слободянюка Івана Івановича щодо офіційного тлумачення положення пункту 12 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України № 18-рп/2010 від 8 липня 2010 року в справі № 1-43/2010 положення пункту 12 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України стосовно можливості апеляційного оскарження ухвал суду першої інстанції щодо роз'яснення рішення суду у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України витлумачено як таке, що передбачає право оскаржувати в апеляційному порядку окремо від рішення суду ухвали суду першої інстанції і про роз'яснення рішення, і про відмову в роз'ясненні рішення.

Частина перша статті 293 Цивільного процесуального кодексу містить перелік ухвал суду першої інстанції, які можна оскаржити окремо від рішення суду. Відтак це тлумачення Конституційного суду України, власне, виходить за рамки інтерпретації та являє собою пряме доповнення норми Кодексу. Отже, Верховна Рада України повинна доповнити перелік ухвал, оскільки його викладено у формі вичерпного за своїм характером.

Приклад 4 — 2011 рік

Рішенням Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням військової частини А 1080 щодо офіційного тлумачення положення пункту 28 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України № 13-рп/2011 від 2 листопада 2011 року у справі № 1-25/2011 положення пункту 28 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України витлумачено так, що апеляційному оскарженню окремо від рішення суду підлягають ухвали суду першої інстанції і щодо повороту виконання судового рішення, і про відмову в задоволенні заяви щодо повороту виконання судового рішення.

Частина перша статті 293 Цивільного процесуального кодексу містить перелік ухвал суду першої інстанції, які можуть бути оскаржені окремо від рішення суду. Відтак це тлумачення Конституційного суду України, власне, виходить за рамки інтерпретації та являє собою пряме доповнення норми Кодексу. Отже, Верховна Рада України повинна доповнити перелік ухвал, оскільки його викладено як вичерпний за своїм характером.

Приклад 5 — 2012 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Шаповалова Олексія Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 20 частини першої статті 106, частини першої статті 11113 Господарського процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України № 1-12/2012 від 25 квітня 2012 року у справі № 11-рп/2012 положення пункту 20 частини першої статті 106, частини першої статті 11113 Господарського процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України витлумачено так, що апеляційному та касаційному оскарженню підлягають ухвали місцевого господарського суду і постанови апеляційної інстанції і про зміни способу та порядку виконання рішення, ухвали, постанови — і про відмову в змінах способу та порядку їх виконання.

Частина перша статті 11113 Господарського процесуального кодексу містить перелік ухвал суду першої інстанції, які може бути оскаржено окремо від рішення суду. Відтак це тлумачення Конституційного суду України, власне, виходить за рамки інтерпретації та являє собою пряме доповнення норми Кодексу. Отже, Верховна Рада України повинна доповнити перелік ухвал, оскільки його викладено як вичерпний за своїм характером.

Приклад 6 — 2014 рік

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Рейніша Леоніда Валерійовича щодо офіційного тлумачення положення пункту 10 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини другої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України № 1-5/2014 від 22 квітня 2014 року у справі

№ 4-рп/2014 встановлено, що положення пункту 10 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини другої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України необхідно розуміти так, що апеляційному оскарженню окремо від рішення суду підлягають ухвали суду першої інстанції і про внесення виправлень у рішення, і про відмову у внесенні виправлень у рішення.

Частина перша статті 293 Цивільного процесуального кодексу містить перелік ухвал суду першої інстанції, які можуть бути оскаржені окремо від рішення суду. Відтак це тлумачення Конституційного Суду, власне, виходить за рамки інтерпретації та являє собою пряме доповнення норми Кодексу. Отже, Верховна Рада України повинна доповнити перелік ухвал, оскільки його викладено як вичерпний за своїм характером.

3. Рішення Конституційного Суду щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України положенням статей 157, 158 Конституції

Конституційний Суд України має нетипове для органів конституційного контролю повноваження під час внесення змін до Конституції. Так, контроль за дотриманням конституційних положень, що унеможливають зміну Конституції, покладено на Конституційний Суд. Лише за наявності висновку Конституційного Суду про відсутність порушень конституційних положень щодо відповідного законопроекту про внесення змін до Конституції України Парламент може його розглядати та ухвалювати. Тобто, Конституційний Суд у цьому випадку провадить попередній конституційний контроль.

На жаль, на практиці ми вже мали випадок, коли Парламент наприкінці 2004 року не дотримався конституційної процедури зміни Конституції в частині обов'язкового отримання висновку Конституційного Суду щодо відповідного законопроекту про зміну Конституції.

Обставини, які унеможливають зміну Конституції

Стаття 157

Зміна Конституції неможлива ніколи, якщо конституційні зміни:

- передбачають скасування прав і свобод людини, громадянина;
- передбачають обмеження прав і свобод людини, громадянина;
- спрямовані на ліквідацію незалежності України;
- спрямовані на порушення територіальної цілісності України.

Стаття 156

Протягом одного скликання Парламенту неможливе повторне подання до Парламенту законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того ж питання.

Стаття 158

Протягом року з моменту розгляду та неухвалення законопроекту в Парламенті неможливе подання цього Законопроекту до Парламенту.

Стаття 158

Протягом одного скликання Парламенту неможлива зміна одних і тих самих положень Конституції.

Стаття 157

Зміна Конституції неможлива в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Тоді ухвалення конституційних змін виявилось результатом політичних домовленостей, у яких головною цінністю були тимчасові вузькополітичні інтереси. З одного боку, опозиційні сили поставили вище за Конституцію необхідність внесення змін до Закону «Про вибори Президента України» з метою обмежити можливість фальсифікації результатів президентських виборів, а з другого боку, з огляду на ймовірну поразку на президентських виборах, владні на той час політичні сили намагалися в будь-який спосіб послабити майбутнього голову держави. Як результат, 8 грудня 2004 року в «пакеті» із Законом України «Про особливості застосування Закону України “Про вибори Президента України” від 26 грудня 2004 року» № 2221-IV було ухвалено Закон № 2222-IV⁵, яким перерозподілено повноваження між Парламентом, Президентом та Урядом України на користь Верховної Ради.

Згадані події мали своїм наслідком ухвалення Конституційним Судом 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 дотримання процедури внесення змін до Конституції України) № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 року в справі № 1-45/2010, яким було визнано неконституційними зміни до Конституції України від 2004 року на підставі того, що Парламент ухвалив зміни, не чекаючи висновку Конституційного Суду України, тим самим порушуючи процедуру внесення змін до Конституції. Варто зазначити, що вказане рішення Конституційного Суду містить сумнівну з точки зору теорії конституціоналізму правову позицію щодо відновлення Конституції України в редакції 1996 року, якою Суд фактично надав собі повноваження змінювати Конституцію України. Проте низку неконституційних кроків щодо Конституції України було започатковано саме Парламентом: ігнорування Парламентом у 2004 році необхідності пройти попередній конституційний контроль фактично підірвало конституційний лад в Україні та спричинило низку неконституційних змін Конституції в подальшому. Проблема мала такі серйозні політичні та суспільні наслідки, що й досі ми стоїмо перед викликом відновлення легітимності Конституції.

Відомо й про інші випадки нехтування рішеннями Конституційного Суду з боку Парламенту, і навіть використання законодавчим органом конституційного судочинства з метою «коригування» процедури внесення змін до Конституції.

Наприклад, у 2015—2016 роках перед Верховною Радою постала проблема щодо дотримання конституційної процедури в ухваленні законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації (реєстр. № 2217а). Не маючи на кінець третьої сесії Верховної Ради VIII скликання 300 голосів на підтримку вказаного законопроекту Президента й не бажаючи розпочинати процедуру з самого початку, народні депутати звернулися до Конституційного Суду з великою мірою штучним за своєю природою поданням щодо офіційного тлумачення словосполучення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України»,

5 Закон № 2222-IV набув чинності частково з 1 січня 2006 року, а повністю з 25 травня 2006 року.

яке міститься в статті 155 Конституції. Показово, що на той момент Конституційний Суд уже мав власну позицію з цього питання. У Рішенні Конституційного Суду щодо повноважності Верховної Ради України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп уже містилося роз'яснення статті 155 Конституції України: «питання про внесення змін до Конституції України має бути розглянуте і вирішене на двох чергових сесіях Верховної Ради України послідовно» (абзац шостий пункту 3 мотивувальної частини)⁶. Незважаючи на свою попередню позицію та явний маніпулятивно-політичний підтекст вказаного подання, Конституційний Суд ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України № 1-21/2016 від 15 березня 2016 року у справі № 1-рп/2016, яким встановив, що в аспекті порушеного в конституційному поданні питання щодо конституційної процедури ухвалення закону про внесення змін до Конституції України, якщо відповідний законопроект було попередньо схвалено більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, але не розглянуто на черговій сесії Верховної Ради України, положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», застосоване в статті 155 Конституції України відповідно до її цілей, у взаємозв'язку з положеннями частини другої статті 8, частини першої статті 82, частин першої, другої, п'ятої, частини другої статті 84, частини першої статті 158 Основного Закону України необхідно розуміти так, що наступною черговою сесією Верховної Ради України є чергова сесія парламенту, яка має відбутися відповідно до положень розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України та Регламенту Верховної Ради України й на якій законопроект про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважатиметься ухваленим як закон, якщо за нього проголосує не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Слід відзначити, що в цьому випадку Парламент продемонстрував також зневагу до Конституції й самого Конституційного Суду, оскільки під час розгляду справи в Конституційному Суді, але до власне ухвалення рішення, він самовільно деталізував норму Конституції в Регламенті Законом «Про внесення змін до статті 149 Регламенту Верховної Ради України» від 28 січня 2016 року, ігноруючи наявну на той момент правову позицію Конституційного Суду щодо розуміння статті 155 Конституції.

Отже, дії Верховної Ради в цьому випадку можна оцінити негативно з кількох причин. По-перше, шляхом ухвалення вказаного Закону законодавчий орган вчинив політичний тиск на Конституційний Суд, що могло вплинути на його позиції стосовно предмету подання; по-друге, у випадку ухвалення Конституційним Судом іншого за змістом рішення виникла б колізія й потреба у визнанні неконституційними положень змін до Регламенту, що негативно позначилося б на процедурі внесення змін до Конституції; по-третє, Верховна Рада в законі про внесення змін

6 Див. <http://www.ccu.gov.ua/docs/466>

до Регламенту деталізувала формулювання норми статті 155 Конституції, відступаючи від буквального його розуміння. Тим самим Парламент перебрав на себе функції Конституційного Суду з офіційного тлумачення Конституції, а Конституційний Суд, у свою чергу, не зміг захистити себе та Конституцію. Адже саме Конституційний Суд має формувати позиції Верховної Ради через тлумачення Конституції, а не Рада свавільно уточнювати норми Конституції у своєму Регламенті.

Висновки

Усі рішення Конституційного Суду щодо визнання неконституційними положень актів Парламенту потребують належного їх опрацювання Парламентом із метою:

- ♦ скасувати або змінити в чинних актах Верховної Ради положення, аналогічні до тих, які Конституційний Суд визнав неконституційними;
- ♦ запобігти появі в майбутньому аналогічних неконституційних положень у актах Парламенту.

На жаль, є випадки фактичного відновлення Парламентом дії неконституційних законодавчих положень. Це відбувається, коли Верховна Рада України свідомо порушує вказані обмеження в законотворчості, встановлені рішеннями Конституційного Суду, і повторно ухвалює норми, які за своїм змістом дуже близькі до тих норм, які вже раніше було визнано неконституційними. У ситуації з нормами прикінцевих положень закону про Державний бюджет, якими внесено зміни до інших законів, це відбувається майже щороку, тож маємо приклад системного ігнорування Парламентом рішень органу конституційної юрисдикції. У цих випадках парламентські комітети й Парламент загалом ігнорують експертні зауваження свого Апарату щодо неконституційності пропонуваніх положень законопроектів та існування відповідних рішень Конституційного Суду.

Рішення Конституційного Суду про неконституційність положень закону потребують і додаткового законодавчого реагування у випадках:

- ♦ утворення законодавчих прогалін унаслідок рішення Конституційного Суду;
- ♦ коли в рішенні Конституційного Суду наголошено на необхідності привести у відповідність до Конституції України положення інших законів у ракурсі конкретної справи чи викладено інші застереження.

Випадки визнання неконституційними законів у цілому потребують посиленої уваги з боку Парламенту вже на етапі розгляду справи в Конституційному Суді. У цьому випадку неминуче виникає законодавча прогалина, яка може призвести до блокування діяльності цілих інститутів. Як правило, закон визнається неконституційним у цілому через порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення та набуття ним чинності, а такі порушення Парламент нині часто допускає.

Запровадження інституту конституційної скарги суттєво збільшить кількість справ, предметом яких буде конституційність окремих положень законів. Отже, Парламенту слід бути готовим оперативно реагувати на випадки, коли внаслідок визнання неконституційними положень закону виникатимуть прогалини в законодавстві, і треба буде невідкладно або за визначений Конституційним Судом термін розробити та розглянути відповідний законопроект для їх усунення.

Рішення Конституційного Суду щодо тлумачення положень Конституції, як правило, вимагають від Парламенту коригування законодавства у відповідності до офіційного тлумачення конституційної норми.

Рішення Конституційного Суду щодо офіційного тлумачення законів (це повноваження Конституційний Суд здійснював до 30 вересня 2016 року) потребують реагування з боку Парламенту за таких обставин:

- ♦ коли офіційне тлумачення, надане Конституційним Судом України, розкриває зміст певної норми, але недостатньо, аби вважати, що юридична регламентація конкретної ситуації є передбачуваною, повною та чіткою, особливо коли це стосується норм, що встановлюють юридичну відповідальність або повноваження органів державної влади;
- ♦ коли Конституційний Суд України в резолютивній частині рішення щодо офіційного тлумачення розкриває зміст норми законодавчого акту з посиланням на велику кількість її системних зв'язків із іншими нормами.

Неналежне виконання Парламентом висновків та рішень Конституційного Суду спостерігається у справах, пов'язаних із конституційними змінами. Парламент демонструє зневагу до Конституції та Конституційного Суду. Яскравими прикладами стали зміна Конституції в грудні 2004 року без отримання відповідного висновку Конституційного Суду, перебирання Парламентом на себе функції Конституційного Суду з офіційного тлумачення Конституції на початку 2016 року у зв'язку бажанням продовжити час для ухвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації (реєстр. № 2217а).

У зв'язку з викладеним, Апарат Верховної Ради має забезпечити регулярне інформування народних депутатів про ухвалення рішень Конституційним Судом, а також проводити постійний аналіз ухвалених рішень на предмет необхідності внесення у зв'язку з ними змін до законів; результатом аналізу мають бути аналітичні матеріали, спрямовані на обґрунтування обов'язкового врахування тих чи інших рішень Конституційного Суду в законотворчій практиці Парламенту. Також доцільно систематизувати й положення законів, які визнано неконституційними, і правові позиції Конституційного Суду, що лягли в основу обґрунтування неконституційності цих положень.

Для оперативнішої реакції Верховної Ради України на проблеми правового регулювання, що виникають у зв'язку з ухваленням рішень Конституційного Суду, доцільно розглянути питання про внесення змін до Регламенту Парламенту, які б встановили принцип пріоритетності розгляду законопроектів, покликаних розв'язати вказані проблеми.

Звертаємо увагу на необхідність ухвалення Верховною Радою України закону про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами й діями, які визнано неконституційними. На необхідність такого Закону Конституційний Суд вказав іще в Рішенні від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009. Наявність цього Закону в правовій системі України суттєво посилює б гарантії конституційних прав людини і громадянина та сприяє б зменшенню кількості порушень Конституції з боку центральних органів державної влади. Разом із тим, ухвалення Закону буде корисним для суспільства лише в умовах відсутності будь-якого значущого політичного впливу на діяльність Конституційного Суду з боку Президента, Уряду або парламентської коаліції. Інакше цей Закон може призвести до того, що орган конституційної юрисдикції під час розгляду питань неконституційності законів або їхніх окремих положень може приділяти занадто велику увагу вірогідним витратам із Державного бюджету внаслідок його рішення. Ризик додаткових витрат здатен відігравати для Суду роль негативного стримувального чинника під час розгляду справ щодо визнання законів неконституційними.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що нині конституційне судочинство в Україні має суттєві проблеми та перебуває в стані реформування. Велике значення для побудови належного конституційного судочинства має діяльність Парламенту в частині врахування правових позицій Конституційного Суду у своїй законодавчій діяльності та належного виконання рішень Конституційного Суду в цілому.



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Громадська організація
«Лабораторія законодавчих ініціатив»
Київ, 04071, вул. Нижній Вал, 15, офіс 303
Офіційна сторінка: www.parlament.org.ua
E-mail: info@laboratory.kiev.ua
(+38 044) 531 37 68

Формат 86×122/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Наклад 1000 прим.
Зам. №9-0093.

НАДРУКОВАНО

ФОП Кашталян Н. І.
Київ, вул. Тарасівська, 2
Видавництво ТОВ «Вістка»
Свідоцтво Держкомтелерадіомовлення України
ДК №2280 від 05.09.2005 р.
01042, Київ, пров. Новопечерський, 5
(+38 044) 583 50 94