



Блідий додаток

КС став інструментом охорони не так конституційного правопорядку, як окремих інститутів влади

Віктор МЕЛЬНИЧЕНКО,
кандидат історичних наук

Конституцію України останнім часом атакують практично звідусіль. Її перегляду в тому чи іншому напрямі не ініціюють хіба що безнадійно забуті політики. Зміни, внесені до Основного Закону у 2004 році, зазнають шаленої і тотальної критики; при цьому загальність критики скоріше відображає

невідповідність змін інтересам конкретних політичних угруповань та окремих політиків, аніж наявність обгрунтованої загальносуспільними потребами позиції. Однак на цьому тлі дещо дивною видається ревізія конституційних норм органом, який покликаний забезпечити захист конституційного правопорядку. Саме таким бачиться Рішення Конституційного суду України №4-рп/2008 від 1 квітня цього року.

Розглянувши справу за конституційним поданням 50 народних депутатів щодо конституційності окремих положень ст. 219 Регламенту Верховної Ради України, КС досить несподівано ухвалив рішення, гідне Дня гумору: визнав неконституційним Регламент у цілому. Підставою для такого радикального кроку стало те, що Регламент прийнято як додаток до Постанови Верховної Ради України «Про Регла-



мент Верховної Ради України» від 16 березня 2006 року №3547-IV, тоді як, на думку суду, він мав ухвалюватися виключно законом.

Зрештою, визнання того чи іншого нормативно-правового акта неконституційним не є чимось надзвичайним. У даному разі на увагу заслуговує те, яким чином було здійснено казуальне тлумачення конституційних норм. Або, якщо точніше, як було продемонстровано безмежність інтерпретаційних можливостей КС.

Перше. Суд відмовив парламенту у праві самостійно приймати Регламент як внутрішньоорганізаційний документ. Як зазначено в рішенні, «Конституційний суд України дійшов висновку, що Регламент, який

унормовує організацію і діяльність Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон України і за встановленою статтями 84, 93, 94 Конституції України процедурою його розгляду, ухвалення і набрання чинності». Основою для такого висновку стало довільне й розширювальне тлумачення п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України, де сказано, що виключно законами України визначаються «організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України».

Проте аналогічні норми містяться також у ст. 120 Конституції: «Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України»; ст. 123: «Організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом»; ст. 153: «Порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ визначаються законом». У жодному з цих державних органів до сьогодні регламенти не приймалися і, можна з певністю припустити, ніколи не прийматимуться як закони України. Сам Конституційний суд керується у своїй діяльності Регламентом, що його було розроблено, прийнято і вже неодноразово змінено ним самим. Себто КС вимагає від інших дотримання правил, якими не керується і не має наміру керуватися сам. Його позиція в цьому сенсі не вписується у відому формулу Володимира Соловйова: «Право – це мінімум моралі, що є обов'язковим для всіх».

Друге. Посилання Конституційного суду на правову позицію, сформульовану в рішенні 1998 року (справа про

Останніми місяцями спостерігається зростання активності Конституційного суду в питаннях, що мають відверто політичне забарвлення.

утворення фракцій у Верховній Раді України), має ознаки прямої фальсифікації. Зокрема, у щойно прийнятому Рішенні №4-рп/2008 стверджується: «Правову позицію щодо прийняття Ре-

гламенту як закону України Конституційний суд України висловив і у пункті 6 мотивувальної частини Рішення від 3 грудня 1998 року №17-рп/98, в якому зазначив, що після набуття чинності Конституцією України (стаття 160 Конституції України) питання щодо організації і порядку діяльності Верховної Ради України, а також статусу народних депутатів України Верховна Рада України повинна вирішувати виключно законами України (пункт 21 частини першої статті 92), зокрема законом про Регламент Верховної Ради України. З моменту прийняття Конституційним судом України цього рішення зміни у статтю 92 Конституції України Верховною Радою України не вносилися».

Тим часом, у зазначеному п. 6 мотивувальної частини Рішення №17-рп/98 також сказано: «...Ці питання визначаються порядком роботи Верховної Ради України, який має бути встановлений саме законом про Регламент Верховної Ради України (частина п'ята статті 82, частина третя статті 88 Конституції України). Такий закон Верховна Рада України поки що не ухвалила. З огляду на це Постановою Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 3 вересня 1996 року №346/96-ВР встановлено, що Верховна Рада України до набрання чинності законом про регламент Верховної Ради України здійснює свою діяльність відповідно до Конституції України і тих положень Регламенту Верховної Ради України від 27 липня 1994 року, що не суперечать Конституції України».

Тож маємо приклад майже за класиком: «Суддя не брехав, адже судді не можуть брехати, але він не сказав усієї правди». Замовчування значної частини сформульованої 10 років тому правової позиції КС не можна вважати випадковим. Адже в 1998 році він здійснював тлумачення п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України не на основі довільної інтерпретації даної норми, а виключно в системному зв'язку з нормами ч. 5 ст. 82 і ч. 3 ст. 88 Основного Закону. Тим часом, саме до цих статей у 2004 році Законом

№2222-IV було внесено зміни – зокрема, вилучено формулювання «закон про Регламент Верховної Ради України».

Третє. Звернімо увагу й на те, що в Рішенні від 3 грудня 1998 року №17-рп/98 Конституційний суд не дійшов висновку щодо проголошення неконституційною в цілому Постанови ВР України, якою було затверджено Регламент. І це теж важлива складова правової позиції КС. Про визначеність його з цього питання свідчить те, що судді Віктор Скомороха та Павло Євграфов висловлювали окремі думки щодо необхідності визнання неконституційною в цілому Постанови парламенту «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України», однак підтримки тоді вони не знайшли.

Подібну правову позицію КС висловив у Рішенні №13-рп/2004 від 22 червня 2004 року (справа про Дисциплінарний статут прокуратури). Тоді він обмежився розглядом по суті конституційного подання щодо конституційності положення ч. 2 ст. 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого Постановою Верховної Ради. Рішення КС було прийнято за наявності окремої думки судді Володимира Вознюка: «Оскільки ... Статут регулює питання організації і діяльності прокуратури, то за логікою Конституційний суд України повинен був визнати в цілому Дисциплінарний статут прокуратури України, затверджений Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» від 6 листопада 1991 року №1796-ХІІ, таким, що не відповідає пунктам 14, 22 статті 92 та статті 123 Конституції України, тобто є неконституційним».

Менш як за чотири роки, у цілком інших (внесення змін до Конституції України) умовах, позиція Конституційного суду змінилася на протилежну.

Четверте. Дане Рішення особливо яскраво виявило, що правовий характер рішень КС можливий виключно за умови коректного визначення методологічної основи для тлумачення положень Конституції. Приміром, судді Верховного суду США при тлумаченні Конституції США намагаються вихо-



дити з розуміння її змісту батьками-засновниками американської державності, беручи до уваги навіть приватне листування, якщо в ньому відображено певне бачення організації державного апарату або взаємин особи і держави.

Натомість вітчизняний Конституційний суд незмінно воліє обходитися взагалі без проникнення в наміри тих, хто формулював ті чи інші норми. Ледь не основним джерелом тлумачення ним Конституції України постає безлика правова доктрина, під якою розуміються усталені у правничій науці уявлення щодо тих чи інших юридичних явищ. А на практиці вважається, що цю доктрину відображають суб'єктивні погляди науковців, викладені у висновках відповідних навчальних або наукових закладів. Однак ці погляди часто-густо

суперечливі, що створює небачені в демократичних державах можливості для маніпулювання авторитетом права. З істотною шкодою для останнього.

Верховна Рада України, діючи в 1996 році як орган установчої влади, зафіксувала положення, що однозначно передбачали: «Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про Регламент Верховної Ради України» (ч. 5 ст. 82); «Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому законом про Регламент Верховної Ради України» (ч. 3 ст. 88). До повноважень парламенту відносили прийняття законів (п. 3 ч. 1 ст. 85), але при цьому не згадувалося про прийняття Регламенту.



виявленню волі установчої влади в даному разі судді КС, схоже, не переймалися.

П'яте. Конституційний суд прийняв рішення з перевищенням наданих йому повноважень. Адже він у жодному разі не може скасовувати норми Конституції України або обмежувати повноваження конституційних органів державної влади. Як свого часу справедливо зазначали Василь Тацій та Юрій Тодика: «Конституційний суд України має право тільки тлумачити норми Конституції і законів України, а не бути «другим» законодавцем». А оскільки повноваження Верховної Ради, відповідно до ч. 2 ст. 85 Конституції України, визначаються виключно останньою, то їх звуження або розширення можливе тільки шляхом внесення змін до Основного Закону. Натомість рішення КС позбавило парламент самостійно здійснюваного повноваження, оскільки прийняття закону про Регламент передбачає залучення глави держави до прийняття, зміни та заміни Регламенту Верховної Ради України: закони підписує і оприлюднює саме він. Неважко зрозуміти: якщо в продемонстрований спосіб зажадати реалізації всіх

повноважень, визначених в ч. 1 ст. 85 Конституції, прийняттям законів, то парламент негайно перетвориться на дуже блідий додаток до глави держави.

Рішення КС є погано прихованою ревізією змін до Основного Закону,

Прийняте Конституційним судом рішення породжує більше запитань, ніж дає відповідей, і є погано прихованою ревізією змін до Основного Закону, внесених у 2004 році.

У 2004 році, знову ж таки діючи як орган установчої влади, Верховна Рада достатньо однозначно виявила свою позицію з цих питань. Як уже зазначалося, з тексту ст. ст. 82 і 85 було цілком свідомо вилучено формулювання «закон про Регламент». Натомість у чч. 5, 9 ст. 83, ч. 3 ст. 88 ідеться про Регламент Верховної Ради України. Особливо чітко намір установчої влади виявився при внесенні змін до ч. 3 ст. 83, оскільки весь зміст цих змін вичерпується заміною формулювання «закон про Регламент» на «Регламент». При цьому в ч. 1 ст. 85 Конституції України як відокремлені повноваження визначено «прийняття законів» (п. 3) і «прийняття Регламенту Верховної Ради України» (п. 15). Однак

внесених 2004 року. Конституційні новели, викладені в чч. 5, 9 ст. 83, п. 15 ч. 1 ст. 85, ч. 3 ст. 88, КС де-факто визнав нікчемними. Він самостійно повернув у текст норму про прийняття

Регламенту виключно законом України, цілком свідомо вилучену у 2004 році. Однак вилучення здійснювалось у спосіб, передбачений Конституцією України, що ж до повернення, то Основний Закон не передбачає для Конституційного суду співучасті в здійсненні установчої влади.

Саме тому прийняте КС рішення породжує більше запитань, ніж дає відповідей. І проблема не тільки в цьому. За організацією державної влади, закріпленою 1996 року, глава держави отримав важелі впливу на начебто самостійний і незалежний від зовнішніх впливів Конституційний суд. Зокрема, і шляхом визначення персонального складу значної його частини. Відповідно, КС став інструментом охорони не так конституційного правопорядку, як президентоцентристської організації влади. Та це виявлялося переважно в пасивній формі, шляхом безкінечного затягування конституційних проваджень, які з принципових питань увінчувалися здебільшого стандартними ухвалами про непідвідомчість спору Конституційному суду внаслідок втрати чинності акта, конституційність якого оспоровалась. Останніми місяцями спостерігається нове зростання активності КС у питаннях, що мають відверто політичне забарвлення, яке не кореспондується з прагненням належним чином обґрунтувати прийняті рішення. Це істотно розхитує підвалини конституційного ладу.

Тож у процесі пошуку раціональної організації державної влади варто замислитися над питаннями: статусу Конституційного суду, порядку його формування, засобів забезпечення особистої об'єктивності та неупередженості суддів, реальної «зв'язаності» КС при прийнятті рішень власними правовими позиціями, спрямування інтерпретації правових норм у русло виявлення волі їх творців, унеможливлення перетворення Конституційного суду на засіб продукування політичних рішень, відповідальності суддів. В іншому разі існує реальна небезпека перетворення суспільно необхідного інструменту захисту Конституції на один з успішних осередків приватизації державної влади.