

НА ПОЧАТКУ ТВОРЧОГО ШЛЯХУ

Г. Христова, аспірантка НЮА України

Прояви нормативності в рішеннях Конституційного Суду України щодо конституційності юридичних актів

Конститутивною ознакою правових актів є нормативність, наявність якої виступає передумовою інших юридичних властивостей правових актів — їх загальнообов'язковості, юридичної сили, сфери дії, форми тощо. В той же час кожний правовий акт має різну юридичну природу, що відрізняється за характером і ступенем впливу на суспільні відносини, посідає особливе місце в механізмі правового регулювання. Нормативність юридичного акта є основою його здатності бути джерелом права.

Визнання в Україні принципу поділу влади, заснування нових за функціональним призначенням державних органів та зміни в компетенції існуючих призвели серед іншого до виникнення таких принципово нових за змістом актів, як рішення Конституційного Суду України (КСУ). Характер їх юридичної природи став предметом наукових досліджень і відповідних дискусій. Особливу увагу наукової громадськості привертають до себе рішення КСУ щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (далі — рішення КСУ щодо конституційності).

Відповідна тематика досліджується як теоретиками права та конституціоналістами (П. Євграфов, М. Козюбра, О. Мироненко, В. Скомороха, В. Тихий, Ю. Тодика, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.), так і представниками інших галузевих юридичних наук (О. Константи́й, В. Костюк, О. Дроздов та ін.). У той же час не можна не визнати, що низка питань щодо цієї проблематики залишається малодослідженою. Зокрема, не обґрунтована

особливість рішень КСУ щодо конституційності з позицій їх нормативності. Науковці не дійшли остаточного висновку про те, в якій саме частині рішення щодо конституційності (мотивувальній чи резолютивній) містяться положення нормативного характеру. Відсутня завершена класифікація цих рішень. У зв'язку з наведеними обставинами у статті ставиться завдання поглибити загальнотеоретичний аналіз особливостей нормативного характеру рішень КСУ щодо конституційності, зокрема: при виокремленні нормативних положень актів щодо конституційності обґрунтувати їх квазіпрецедентний характер як прецедентів тлумачення, дати наукову критику визнання рішень КСУ щодо конституційності нормативно-правовими актами, що призводить до знецінення ідеї конституційного судового контролю як такого.

Базуючись на формально-юридичних позиціях, деякі вчені визнають рішення КСУ щодо конституційності нормативно-правовими актами. Вони виходять з поширеного визначення нормативно-правового акта як правотворчого письмового акта-документа, яким встановлюються нові правові норми, вносяться зміни в раніше прийняті, а також скасовуються чинні норми права. Відповідно до ч. 2 ст. 152 Конституції України, закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення КСУ рішення про їх неконституційність. З цього моменту КСУ, фактично, скасовує юридичні акти або їх окремі положення. На підставі цього й робиться висновок про те, що рішення щодо конституційності охоплюються поняттям нормативно-правового акта¹.

На законодавчому рівні акти КСУ прирівнюються до «актів законодавства» і до «нормативно-правових актів», хоча положення відповідних нормативно-правових актів щодо цього питання є досить суперечливими. Так, згідно з Указом Президента України від 13.12.1996 р. № 1207/96 «Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України» поряд з нормативно-правовими актами в «Офіційному віснику України» підлягають опублікуванню й акти КСУ. Постановою Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 р. № 376 затверджено Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-право-

¹ Див.: *Тесленко М.* Правова природа актів Конституційного Суду України // *Право України.* – 2000. – № 2. – С. 7, 8; *Свєрґафова Е. П.* Акти Конституційного Суду України в системі національного законодавства. – Там само. – 2001. – № 10. – С. 67 та ін.

вих актів та користування ним. В абз. 1 п. 6 Порядку зазначено, що до Реєстру включаються нормативно-правові акти, в тому числі рішення і висновки КСУ. Отже, в цій постанові Кабінет Міністрів України однозначно визначився щодо юридичної природи актів КСУ та визнав рішення і висновки КСУ нормативно-правовими актами. Слід зазначити, що згадану постанову прийнято на виконання Указу Президента України від 27.06.1996 р. № 468/96 «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів», що не передбачає включення актів КСУ до Єдиного державного реєстру нормативних актів.

Для з'ясування теоретико-методологічної можливості віднесення рішень КСУ щодо конституційності до нормативно-правових актів треба розглянути цю юридичну категорію та дослідити процес трансформації її визначення. В радянській літературі переважало визначення нормативно-правового акта як такого, що містить норми права¹. Воно вірно відображає характер переважної більшості нормативно-правових актів, але на початку 60-х років ХХ ст. дещо доповнюється. А. Міцкевич, С. Алексєєв, С. Братусь, І. Самощенко та ін. звернули увагу на те, що нерідко приймаються акти правотворчості, які, не містячи правових норм, мають значення для їх установлення, надання їм юридичної сили або скасування правових норм, зміни їх редакції, поширення сфери їх дії тощо. Такі акти А. Міцкевич запропонував розглядати як *акти нормативно-допоміжного значення*. Він зазначав, що вірне визначення поняття «нормативно-правовий акт» не повинно бути відірваним від призначення даного акта, його «юридичної функції» та обмежуватись тільки вказівкою на необхідність знайти викладення норм права в тексті даного акта. Таке визначення має виділяти як головну ознаку правотворче призначення правового нормативного акта, під яким слід розуміти акт, що *оформлює встановлення, зміну чи скасування дії правових норм*².

Таке визначення нормативно-правового акта було позитивно сприйнято теорією нормативно-правових актів і стало хрестома-

¹ Див.: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Под. ред. Н. С. Братуся, И. С. Самощенко. — М., 1962. — С. 40 і наст.; Шебанов А. Ф. Нормативные акты Советского государства. — М., 1956. — С. 6, 8; Васильев А. М. Нормативные акты Советского социалистического государства. — М., 1955. — С. 4, 7 і наст.

² Див.: Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. — М., 1967. — С. 24—26; його ж. Правотворческое значение нормативного акта / Сов. государство и право. — 1965. — № 11. — С. 51.

тійним¹. Але поза увагою дослідників залишилися *підстави* розширення поняття нормативно-правового акта, наголошення на допоміжному значенні актів, які скасовують норми права. Сучасні дослідники не враховують того, що поняття нормативно-правового акта було розширене для відображення у визначенні *мети, головної ознаки* правових нормативних актів — їх правотворчого призначення. Зазначені акти є *побічним продуктом правотворчості*, сенс яких полягає «...не у створенні будь-яких нових норм, а у розчистці законодавства від застарілих положень, у скасуванні дії старих норм»². Отже, якщо вважати, що поняття нормативно-правового акта охоплює рішення КСУ щодо конституційності, то слід визнати їх допоміжне значення, що не відповідає дійсності. Треба виходити з того, що конституційний контроль — це правова форма, яка має за мету захист Конституції як критерію забезпечення верховенства права щодо окремих юридичних актів. Виступаючи засобом забезпечення верховенства права, акти конституційного контролю мають першорядне значення в системі юридичних актів України.

Слід також враховувати, що прийняття допоміжного нормативно-правового акта, яким скасовуються норми права, забезпечує відповідність і узгодженість законодавства. Воно усуває «залишок нормативного матеріалу», який зумовлює виникнення законодавчих колізій, а відтак, є засобом їх подолання. Рішення КСУ щодо конституційності не усувають колізії у законодавстві, оскільки останні можуть виникати лише між актами рівної юридичної сили. Невідповідність законів та інших юридичних актів Конституції означає, що ці акти мають неправовий, дефектний характер та не можуть розглядатися як форми права. Їх скасування є засобом забезпечення верховенства права, а не усунення колізій у законодавстві. У свою чергу прийняття рішення КСУ, яким певне положення законодавства визнано неконституційним, нерідко призводить до виникнення прогалин у законодавстві, тобто порушує цілісність його структури. «Деструктивний» характер актів щодо конституційності пояснюється ієрархією принципів права, принцип верховенства якого, забезпечений

¹ Див.: Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права. — М., 1998. — С. 235; Общая теория права / Под общ. ред. проф. А. С. Пиголкина. — М., 1996. — С. 165; Теория держави і права / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К., 2002. — С. 194 та ін.

² Общая теория советского права / Под. ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко. — М., 1966. — С. 137.

конституційним контролем, стоїть вище, ніж принцип узгодженості та цілісності законодавства. Отже, нормативно-допоміжні акти, які скасовують норми права, істотно відрізняються від актів КСУ не тільки за метою прийняття, а й за їх юридичними наслідками, характером впливу на систему законодавства.

Визнаючи акти уповноважених правотворчих суб'єктів про скасування правових актів чи їх окремих положень нормативно-правовими, дослідники не зупиняються окремо на з'ясуванні їх зв'язку з нормативністю права. Зазначається лише, що вони не є актами застосування до одного або декількох випадків, а припиняють раз і назавжди дію норми, що скасовується, роблять неможливим її застосування взагалі¹. Іноді посилаються на існування так званих «норм одноразового застосування». Цей підхід було запропоновано С. Братусем та І. Самощенком, які вказують, що «акти (статті, пункти), які передбачають повне або часткове скасування інших, виданих раніше, актів (норм) можна розглядати як *норми одноразового застосування* (курсив мій. — Г. Х.)»². Однак далі вони зазначають: «Як кожний припис одноразової дії, він (*тобто ці норми одноразового застосування*. — Г. Х.) вичерпується вчиненням передбачених ним дій і після цього втрачає своє значення»³. Наведена цитата свідчить, що автори вживають вислів «норми одноразового застосування» та «припис одноразової дії» як синоніми. Тим часом теорія права виходить з того, що нормативно-правові акти складаються з нормативних приписів, які є формою вираження та закріплення норм права. Індивідуальні (ненормативні) акти складаються з індивідуально-правових приписів одноразової дії та вичерпуються виконанням. Це означає, що вживання наведених понять як тотожних суперечить засадам теорії юридичних актів. Крім того, саме поняття «норми одноразового застосування» не відповідає існуючим ознакам норми права (загальний, абстрактний характер норми як регулятора суспільних відносин, неперсоніфікованість адресата та багаторазовість застосування).

Нерідко нормативний характер актів КСУ щодо неконституційності обґрунтовується тим, що акт, який скасовує закон або інший правовий акт, автоматично набуває нормативного харак-

¹ Див.: *Мицкевич А. В.* Акты высших органов Советского государства. — С. 24; *Його ж.* Правотворческое значение нормативного акта. — С. 50—51.

² Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. — С. 173.

³ Там само. — С. 173—174.

теру¹. Цей підхід не враховує, що серед юридичних актів, які згідно зі ст. 147 та ч. 1 ст. 150 Конституції України підлягають перевірці на предмет конституційності, окремо не виділено нормативно-правові чи індивідуально-правові акти. Це впливає з позиції самого КСУ. В Рішенні КСУ у справі щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення з посад від 27.03.2002 р. № 7-рп/2002 зазначено: «До повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, вирішення питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) правових актів Верховної Ради України та Президента України, до яких віднесені як нормативно-правові, так і індивідуально-правові акти». Отже, КСУ може визнати неконституційним як нормативно-правовий акт або його окреме положення, так і індивідуально-правовий акт. При такому підході нормативний характер треба визнати й за рішеннями КСУ, якими скасовуються індивідуальні акти, що суперечить теорії юридичних актів та формальній логіці як такої.

КСУ часто визнається в літературі не тільки «негативним», а й «позитивним» законодавцем, що пов'язано з виробленням КСУ певних позицій в окремих правових ситуаціях, які дістали назву правових позицій. Так, М. Тесленко зазначає, що «вища юридична сила рішень КСУ, в яких формулюються правові висновки («правові позиції») Суду внаслідок інтерпретації ним конституційних положень, дозволяє йому заповнювати прогалини і розв'язувати колізії в законодавстві, а отже, бути певною мірою і «позитивним» законодавцем»².

На відміну від Закону про Конституційний Суд РФ (ст. 73) терміна «правові позиції» в Конституції України та Законі України «Про Конституційний Суд України» немає. Однак цей термін все частіше застосовується самим КСУ в його рішеннях та висновках у контексті посилання на попередні правові позиції³. Хоча на

¹ Див.: Тесленко М. В. Конституційна юрисдикція в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2000. — С. 10.

² Тесленко М. В. Там само. — С. 6.

³ Див. п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003; п. 7 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) від 25 грудня 2003 р. № 22-рп/2003 та ін.

законодавчому рівні поняття «правові позиції» не визначено, сьогодні можна говорити про усталений підхід щодо даної юридичної категорії. Розгорнуте визначення поняття правових позицій, яке враховує їх суттєві особливості, дає М. Вітрук: це «правові висновки та уявлення Суду, що є результатом інтерпретації (тлумачення) Судом духу і букви Конституції та тлумачення ним конституційного сенсу (аспектів) положень галузевих (чинних) законів та інших нормативних актів у межах його компетенції, що знімають невизначеність у конкретних конституційно-правових ситуаціях і виступають правовою підставою підсумкових рішень Конституційного Суду»¹.

Розуміння правових позицій, запропоновані різними авторами, мають певні розбіжності, але майже всі вони сходяться в тому, що правові позиції є результатом тлумачення КСУ Конституції України і законів та містяться в усіх видах актів КСУ, у тому числі в рішеннях щодо конституційності (їх мотивувальній частині). КСУ тлумачить законодавство не лише в справах щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України відповідно до ч. 2 ст. 150 Конституції, а й при розгляді інших категорій справ, оскільки тлумачення фактично завжди виступає важливим етапом і засобом здійснення КСУ його функцій. Дослідження теорії та практики тлумачення Конституції в контексті світового досвіду свідчить про те, що саме тлумачення Конституції складає основу конституційного контролю².

Вивчаючи юридичну силу тлумачення, що міститься в мотивувальній частині рішень КСУ, у тому числі рішень щодо конституційності, та тлумачення, яке міститься у резолютивній частині рішень щодо офіційного тлумачення, вчені М. Козюбра, М. Цвік, М. Тесленко та інші доходять висновку про те, що так зване «казуальне» тлумачення не поступається за юридичною силою «нормативному» та є загальнообов'язковим, хоча такий погляд поділяється й не всіма дослідниками (В. Тихий, В. Шаповал). Висновок щодо загальнообов'язковості як «нормативного», так і «казуального» тлумачення підтверджується положеннями ст. 150 Конституції України та ст. 69 Закону України «Про Конституцій-

¹ Вітрук Н. В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: Сборник докладов. — М., 1999. — С. 89.

² Див.: Сліденко І. Д. Тлумачення Конституції: питання теорії та практики в контексті світового досвіду. — Одеса, 2003. — С. 54, 72, 73, 78, 81 тощо.

ний Суд України», де йдеться про обов'язковість та остаточність рішень і висновків КСУ в цілому, а не лише їх резолютивної частини. Мотивувальна частина утворює нерозривну єдність з резолютивною, розкриваючи конституційний зміст правової норми і зіставляючи її з позицією законодавця. Найявність зв'язку між «казуальним» і «нормативним» тлумаченнями Конституції можна довести й тим, що приводом до відхилення подання (запиту) щодо тлумачення Конституції є вже існуюче тлумачення відповідних положень Конституції, які зберігають свою силу. Таким чином, здійснене в результаті розгляду справи казуальне тлумачення може стати приводом до відхилення подання (запиту)¹. Однак тлумачення може стосуватися тільки окремих аспектів норми, а за таких умов КСУ може відкрити провадження у справі, якщо воно стосується інших аспектів сфери дії відповідної правової норми. Отже, правові позиції як результат тлумачення Конституції України та відповідних законодавчих актів, що розглядаються у порядку конституційного контролю, містяться у мотивувальній частині рішень КСУ щодо конституційності та мають нормативний характер, що означає «зв'язаність» ними перш за все самого КСУ.

Як свідчить практика, вперше розв'язавши справу, КСУ розглядає аналогічні справи з урахуванням принципів позицій, покладених в основу попереднього рішення. Низка дослідників поділяє думку Г. Гаджієва, згідно з якою в світі юридичних явищ правові позиції КС наближаються до *ratio decidendi* (від лат. — підстава для вирішення) і в силу цього саме правову позицію КС слід вважати джерелом права². Принцип *ratio decidendi*, за яким вирішено справу, становить основу судового прецеденту. Він міститься у мотивувальній частині рішення (*imperative conclusion*) і є судовим стандартом, поясненням, чому саме так було вирішено конкретну справу. Це дає підстави стверджувати, що рішення КС мають прецедентний характер (Л. Лазарєв., Б. Ебзеєв, Г. Гаджієв, С. Шевчук, О. Скакун, М. Тесленко та ін.).

Судовий прецедент (від лат. *praecedens* (*praecedentis*) — що передує; англ. *precedent*) — це принцип, на основі якого прийнято рішення у конкретній справі, що є обов'язковим для суду тієї

¹ Див.: *Сліденко І. Д.* Вказ. праця. — С. 184.

² Див.: *Гаджієв Г. А., Пепеляев С. Г.* Предприниматель — налогоплательщик — государство: Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. — М., 1998. — С. 110; *Тьдика Ю. М.* Тлумачення Конституції і законів України: теорія та практика. — Х., 2001. — С. 222–225.; *Тесленко М. В.* Судебный конституционный контроль в Украине. — К., 2001. — С. 302 та ін.

ж або нижчої інстанції при вирішенні аналогічних справ або виступає зразком тлумачення закону. Рішення КСУ, безсумнівно, можуть бути прецедентами тільки для конституційного правосуддя. Оскільки останнє здійснюється тільки в рамках конституційного судочинства єдиним судом — Конституційним, то для всіх інших судів ці рішення не є прецедентами, адже жодна судова інстанція не розглядає «аналогічних» справ.

Як зазначалося, правові позиції КСУ, у тому числі ті, що містяться у мотивувальній частині рішень щодо конституційності, є не «звичайними» судовими прецедентами, а прецедентами тлумачення. Ще А. Венгеров намагався відокремити прецедент тлумачення від судового прецеденту. Він зазначав, що судовий прецедент веде до створення судами нової норми права, а прецедент тлумачення пов'язаний лише з роз'ясненням вже існуючої правової норми¹. Застосування прецедентів тлумачення КСУ як нормативних положень (норм тлумачення), точніше, «слідування ним» іншими судами, є аналогічним застосуванню «класичних» нормативно-правових актів, що й зумовлює віднесення рішень КСУ до «квазіпрецедентів»².

Нормативний характер правових позицій, їх загальнообов'язковість актуалізують питання щодо їх виокремлення та систематизації. На практиці навіть сам КСУ стикається з проблемою виділення, «відшукування» правових позицій серед інших положень його актів³. Вперше в Україні спробу узагальнення правових позицій КСУ було здійснено у 2003 р. колективом авторів на чолі з заступником керівника Секретаріату КСУ М. Чаюм⁴. Однак, враховуючи нормативний характер правових позицій КСУ, на законодавчому рівні слід визначити чіткі критерії їх відмежування

¹ Див.: Венгеров А. Б. Роль судової практики в розвитку советского права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1966. — С. 13.

² Див.: Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. — К., 2001. — С. 176–177.

³ Див. п. 4.2. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 частини другої статті 18, статей 32, 33, 34, 35, 36, 37, підпункту 5 пункту 3 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій України» (справа про Касаційний суд України) від 11 грудня 2003 р. № 20-рп/2003 та Окрему думку Скоморохи В. Є. стосовно цього Рішення.

⁴ Див.: Чаюм М. Г., Кириченко Ю. М., Кидисюк Р. А. та ін. Правові позиції Конституційного Суду України в рішеннях і висновках (1997–2003 роки). — К., 2003.

від інших положень рішень КСУ, запровадити їх офіційну систематизацію та періодично видавати окремими збірками для сприяння практиці їх використання всіма суб'єктами права.

Таким чином, у висновку необхідно зазначити, що рішення КСУ щодо неконституційності не можуть бути визнані нормативно-правовими актами. Віднесення їх до актів нормативно-допоміжного характеру, до «побічного продукту правотворчості» є спотворенням самої ідеї конституційного контролю, нехтуванням його високої мети у демократичній, правовій державі. Результатом розгляду КСУ справ щодо конституційності може бути як визнання неконституційності юридичного акта, так і констатація його відповідності Конституції. У першому випадку відповідне рішення КСУ є документом формального визнання акта, що перевіряється, неправовим, тобто свідченням нуліфікації його чинності. У другому випадку таке рішення КСУ не підпадає навіть під формальне визначення нормативно-правового акта, оскільки ним не скасовуються норми права, воно виступає останнім, завершальним актом процесу правотворення.

Резолютивна частина рішень КСУ щодо конституційності не містить нормативних приписів, оскільки не встановлює правил, «моделей» поведінки, які розраховані на багаторазове застосування та не вичерпуються одноразовим виконанням. Нормативна природа цих актів здебільшого визначається викладенням в їх мотивувальній частині правових позицій КСУ, які є результатами казуального тлумачення КСУ Конституції України та відповідних законодавчих актів, що розглядаються у порядку конституційного контролю. Отже, рішення КСУ щодо конституційності мають нормативний, квазіпрецедентний характер.

Ця стаття відображає певні аспекти комплексної проблематики юридичної природи актів КСУ, що потребує подальшої розробки у напрямках визначення юридичних властивостей різних видів цих актів, місця рішень та висновків КСУ в системі юридичних актів України, можливості визнання їх джерелами права України тощо. З'ясування юридичної природи актів КСУ може стати значним внеском у теорію юридичних актів, дозволить визначити методологічні орієнтири галузевих досліджень, сприятиме вдосконаленню практики реалізації цих актів, що є необхідною передумовою забезпечення принципу верховенства права в Україні.