

**ПОПЕРЕДНІЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ
І ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ *****М.Козюбра,**суддя Конституційного Суду України,
професор

Включення до конституційної юрисдикції спеціальних повноважень конституційних судів із захисту прав і свобод людини і громадянина є характерною рисою розвитку законодавства про судовий конституційний контроль більшості сучасних держав. Не є винятком тут як Німеччина, так і Україна, хоча способи захисту прав і свобод конституційними судами у цих країнах не ідентичні.

Якщо у ФРН існує інститут індивідуальної конституційної скарги, тобто безпосереднього звернення будь-якої особи до конституційного суду із скаргою на порушення її конституційних прав і свобод законом чи іншим актом публічної влади, то в Україні цей інститут відсутній. Проте це не означає, що захист прав і свобод здійснюється Конституційним Судом України виключно опосередковано, через вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів, коло суб'єктів звернення щодо яких Конституцією України обмежене. Це Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Верховна Рада Автономної Республіки Крим (частина перша статті 150 Конституції України). Відсутність інституту конституційної скарги в Україні певною мірою компенсується правом громадян України, іноземців, осіб без громадянства, а також юридичних осіб звертатися до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення Конституції України та законів України, що як самостійне повноваження не властиве конституційній практиці ФРН та інших країн. Можна, очевидно, по-різному ставитися до цих положень українського законодавства (є в них як позитивні, так і негативні сторони), проте навряд чи можна заперечити, що загалом вони знаходяться в руслі зазначених цивілізаційних тенденцій розширення повноважень органів судового конституційного контролю у захисті прав і свобод.

Конституція України містить ще одну істотну особливість щодо цього. Вона передбачає попередній конституційний контроль законопроектів про внесення змін до Конституції щодо їх відповідності, зокрема, гарантованим нею правам і свободам. Відповідно до статті 157 Конституції України Конституція не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. У статті 159 Конституції України говориться, що законопроект про внесення змін до неї розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції (стаття 158 передбачає, що

* Стаття підготовлена на основі виступу на німецько-українському колоквиумі

законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше, ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України).

Як відомо, попередній (превентивний) судовий конституційний контроль має місце у багатьох європейських країнах. Проте за об'єктами, обсягом та юридичними наслідками він істотно відрізняється. Здебільшого об'єктами попереднього конституційного контролю є прийняті парламентами закони, насамперед конституційні й органічні, перед їх промуніципацією, закони про міжнародні договори перед їх ратифікацією тощо.

Попередній контроль законопроектів про внесення змін до Конституції у практиці зарубіжних країн зустрічається нечасто.

Незважаючи на відмінності в об'єктах, обсязі та юридичних наслідках попередньому конституційному контролю притаманні й спільні риси, як і споріднені, остаточно не розв'язані питання. До них, зокрема, належать:

- питання суб'єктів ініціювання попереднього контролю (їх коло набагато обмеженіше від кола суб'єктів наступного контролю; з нього виключаються, як правило, фізичні і юридичні особи);

- питання про початковий момент процедури попереднього контролю (він має здійснюватися до початку розгляду в парламенті чи після; якщо після, то на якій стадії);

- питання характеру попереднього контролю за юридичними наслідками (він є зобов'язуючим чи консультативним);

- питання щодо долі законопроекту, в який після позитивного висновку Конституційного Суду України парламентом внесені поправки до нього.

З більшості цих питань Конституційний Суд України більш-менш визначився, висловивши своє ставлення до них у своєму Рішенні у справі щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України). Ухвалюючи це Рішення, Конституційний Суд України виходив з того, що вирішення питань про внесення змін до Конституції України належить до компетенції Верховної Ради України. Отже, суб'єкти, що ініціюють внесення таких змін (відповідно до статей 154 і 156 Конституції України ними можуть бути Президент України, не менш як третина чи не менш як дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України), мають вносити відповідні законопроекти саме на розгляд Верховної Ради України, а не направляти їх попередньо на висновок Конституційного Суду України, як це інколи мало місце у практиці.

Конституційний Суд України згідно зі статтею 159 Конституції України надає висновок щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Кон-

ституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України виключно Верховній Раді України, а не суб'єктам, які вносять ці законопроекти. Тому згідно з названим Рішенням Конституційного Суду України тільки Верховна Рада України може бути суб'єктом конституційного звернення з цих питань до Конституційного Суду України.

Звернення Верховної Ради України до Конституційного Суду України за висновком щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, а не факультативним, оскільки, як уже зазначалося, вона може розглядати такий законопроект лише за наявності висновку Конституційного Суду України.

Досить чітку позицію Конституційний Суд України посів також щодо питання про початковий момент процедури попереднього контролю законопроектів про внесення змін до Конституції України. Як зазначається в мотивувальній частині названого Рішення Конституційного Суду України, його висновок має бути надано після внесення законопроекту до Верховної Ради України, але до початку його розгляду на її пленарному засіданні. Наявність висновку Конституційного Суду про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, є необхідною умовою його розгляду.

Хоча така позиція Конституційного Суду України в цьому питанні, як показав наступний досвід його роботи, призвела до того, що Верховна Рада України практично усунулась від будь-якої оцінки поданих до неї законопроектів про внесення змін до Конституції України (навіть на рівні комітетів), направляючи їх на висновок Конституційного Суду автоматично, що ускладнило його роботу, все ж зазначена позиція має логіку. Надаючи висновок про відповідність законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України до початку його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради, а не після його попереднього схвалення більшістю від її конституційного складу (стаття 155 Конституції України), Конституційний Суд тим самим не перетворюється на безпосереднього суб'єкта конституційного процесу, що є важливим з точки зору додержання конституційного принципу поділу влади.

При вирішенні цього питання він виступає переважно як своєрідний експерт законопроекту про внесення змін до Конституції України.

Висновок Конституційного Суду щодо відповідності такого законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України має для Верховної Ради зобов'язуючий, а не консультативний характер. Це, як зазначається у названому Рішенні Конституційного Суду України, впливає, зокрема, із частини п'ятої статті 124 Конституції України, згідно з якою всі судові рішення (включаючи рішення Конституційного Суду України) незалежно від їх конкретних форм, що ухвалюються судами іменем України, є обов'язковими до виконання на всій території України. Тільки за умови обов'язковості висновку Конституційного Суду України для Верховної Ради України він матиме значення гарантій додержання встановленого порядку внесення змін до Конституції України та її стабільності.

У зв'язку з цим у результативній частині названого Рішення Конституційного Суду України наголошується на тому, що “у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України”.

Проте є питання, позиції Конституційного Суду України з яких чітко не визначилися, що призводить до ускладнень у прийнятті ним висновків щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам її статей 157 і 158.

Це, насамперед, питання меж попереднього контролю. Причому, воно має два аспекти, які з певною мірою умовності можна назвати юридичним і політичним.

Перший з них – юридичний – стосується з'ясування змісту словосполучення “якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина”, яке містить стаття 157 Конституції. Думки щодо його розуміння серед фахівців, у тому числі суддів, розходяться. Одні з них вважають, що у названій статті йдеться виключно про пряме обмеження чи скасування прав і свобод, передбачених розділом II Конституції України, інші вкладають у словосполучення ширший зміст, який дозволяє констатувати можливість не тільки прямого, а й опосередкованого контролю, якщо не повного скасування, то, принаймні, обмеження прав і свобод людини і громадянина.

На мою думку, останній підхід до тлумачення “обмеження прав і свобод” є більш реалістичним. Як свідчить історичний досвід, у тому числі наш вітчизняний, навіть найреакційніші, тоталітарні режими намагаються прикрити своє владарювання більш-менш респектабельним конституційним фасадом (згадаймо “найдемократичнішу в світі” сталінську Конституцію, чи Веймарську конституцію, яка й за фашистського режиму в Німеччині залишалася без змін).

І це зрозуміло. Цілковите нехтування надбаннями світової цивілізації в галузі прав і свобод людини і громадянина неминуче призводить до ізоляції таких режимів, а зрештою – і до їх політичного банкрутства. А ось нейтралізувати можливості їх реалізації вони зовсім не проти. Для цього існує чимало способів, серед яких пряме скасування зафіксованих у конституціях основних прав і свобод посідає далеко не провідне місце. Це часто робиться за допомогою істотного ускладнення механізмів їх реалізації і захисту, порушення балансу між законодавчою і виконавчою гілками влади, а то й повної відмови від принципу поділу влади, посягання на принцип незалежності суддів або й взагалі створення квазісудових органів, зведення нанівець повноважень органів місцевого самоврядування тощо.

Другий – політичний – аспект меж попереднього контролю зводиться переважно до з'ясування меж втручання Конституційного Суду в процес внесення змін до Конституції. Слід зазначити, що цей аспект виявився ще складнішим, ніж попередній.

Процес внесення змін до Конституції – це процес переважно політичний. Хоча, на відміну від судів загальної юрисдикції, Конституційний Суд є більш політизованим уже в силу самого предмета конституційної юрисдикції, все ж він має утримуватися від надмірної політизації, яка, як свідчить досвід інших країн, призводить до втрати ним незалежності. Тому при здійсненні попереднього контролю Конституційному Суду важливо знайти ту “золоту середину”, яка дозволила б йому, з одного боку, залишатися незалежним і неупередженим органом, що міцно стоїть поза політичною боротьбою на сторожі закріплених Конституцією основних прав і свобод людини і громадянина, а з другого, – не стати на позиції крайнього формалізму, що не має нічого спільного з охороною Конституції.

Повноваження Конституційного Суду визначені Конституцією; вихід за їх межі може призвести не тільки до безпосереднього його включення в політичний процес, а й до порушення принципу поділу влади, оскільки є загроза перебрання ним на себе функцій інших державних органів, зокрема Верховної Ради України. Ця обставина теж має стримуюче для Конституційного Суду значення.

Пошук зазначеної “золотої середини”, яка дозволяла б Конституційному Суду України утримуватися в межах своїх повноважень і активно не включатись у конституційний процес, на мій погляд, полегшиться, якщо враховувати природу попереднього конституційного контролю.

Як і наступний контроль, він має свої як позитивні, так і негативні риси. До позитивних рис попереднього контролю відносять, насамперед, те, що він дозволяє попередити прийняття неконституційного акта. В Україні в цьому випадку він дає можливість попередити внесення таких змін до Конституції України, які призводять до скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, тим самим перешкодити зниженню рівня її правовості, оскільки суб’єктивні права і свободи є невід’ємним компонентом самого права як соціального явища.

По-друге, попередній конституційний контроль сприяє стабільності Конституції України, що в умовах своєрідного «буму» щодо внесення змін до неї, який розпочався минулого року і триває нині, слід розцінювати, на мою думку, як позитивне явище (хоча гальмування попереднім контролем законодавчого процесу здебільшого відносять до його недоліків).

Оскільки при попередньому контролі Конституційний Суд України виступає, як уже зазначалося, насамперед, як специфічний експерт, це відкриває можливості для висловлення ним власних думок та застережень щодо запропонованого законопроекту, які інколи виходять за межі суто формальної його оцінки щодо відповідності вимогам статті 157 Конституції України. Такі можливості Конституційним Судом України використовувалися, зокрема, у висновках у справах щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України), проекту Закону України “Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референ-

думу 16.04.2000 року”, поданого народними депутатами України (справа про внесення змін до Конституції України за ініціативою народних депутатів України) тощо. Застереження, зроблені Конституційним Судом України у названих справах щодо відсутності чіткості вживаної у законопроектах термінології, необхідності системного підходу до пропонованих змін тощо, дехто із суддів розцінив як вихід Конституційного Суду України за межі своїх повноважень, оскільки останній має діяти виключно в режимі *de lege lata*, тобто з позиції закону, який діє, а не того, який є бажаним (*de lege ferenda*).

Не вдаючися тут до аналізу застережень Конституційного Суду України у зазначених конкретних справах (вони були оцінені неоднозначно не тільки окремими суддями, а й народними депутатами України), дозволю собі висловити власну думку щодо можливості таких застережень в боку Конституційного Суду в принципі.

Мені уявляється, що як кваліфікований експерт він не може ухилитися від того, щоб не звернути увагу Верховної Ради України як суб'єкта звернення до Конституційного Суду України і одного з основних учасників конституційного процесу на очевидні свідомі чи несвідомі суперечності (зокрема із статтями Конституції, до яких зміни не пропонуються), прогалини та інші упущення, що мають місце в законопроекті. Навряд чи таке ухилення сприятиме авторитету Конституційного Суду України.

Це стає ще очевиднішим, якщо врахувати, що на відміну від Конституційного Суду ФРН, який має право наступного конституційного контролю щодо законів про внесення змін до Основного закону ФРН (це впливає, зокрема, з частини третьої статті 79 Основного закону ФРН), Конституційний Суд України повноваженням здійснювати наступний матеріальний конституційний контроль за законами про внесення змін до Конституції України не наділений. Такі закони, як впливає із Конституції України, можуть бути предметом розгляду Конституційним Судом України лише у випадку порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (стаття 152), зокрема недотримання вимог статті 159 Конституції України.

Оскільки закони про внесення змін до Конституції України не мають самостійного значення, а є складовою частиною Конституції, їх юридичні недоліки автоматично стають недоліками (нерідко істотними) самої Конституції. Мета ж превентивного конституційного контролю полягає в тому, щоб, принаймні, зменшити їх кількість.

Звичайно, застереження Конституційного Суду навіть в разі їх неминучості мають носити виключно юридичний характер, не вдаючись до оцінки політичної доцільності чи недоцільності пропонованих змін до Конституції України. За такої умови надмірна політизація Конституційному Суду України навряд чи загрожуватиме.