

Віктор ГОРДОВЕНКО

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
суддя Конституційного Суду України

ЗАКОНОДАВЧЕ УПУЩЕННЯ (LEGISLATIVE OMISSION) У ПРАКТИЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Законодавче упущення (*legislative omission*) натепер є популярною концепцією, яку використовують конституційні суди європейських країн у їх боротьбі з юридичними прогалинами (*legal gap*), що порушують Конституцію. Адже «формування доктрини конституційного дослідження юридичних прогалів відображає загальну тенденцію розвитку європейської конституційної юстиції, яка полягає у посиленні захисту конституційних витоків у юридичній системі. <...> наявність законодавчих упущень означає неналежне виконання вимог щодо встановлення потрібного юридичного регулювання, нехтування обов'язками, прямо встановленими Конституцією» [1, с. 67].

Конституційний Суд України (далі – Суд) раніше не був прихильником розгляду питань щодо конституційності «неврегульованості правовідносин», «прогалів у законодавстві», що передусім можна пояснити стримувальним ефектом для нього принципу поділу влади. Посилаючись саме на цей принцип, Суд наголошував, що заповнення прогалів у законах, окремі приписи яких визнано неконституційними, не належить до його повноважень і вирішення зазначених питань є прерогативою законодавця[2]; Суд не може втручатися у діяльність законодавчого органу державної влади та заповнювати прогалини у законах [3]. Такі висновки, безсумнівно, є юридичною позицією Суду, яка фактично зводиться до констатації ним своєї неповноважності вирішувати питання «неврегульованості правовідносин», «прогалів у законодавстві», оскільки це є прерогативою законодавця.

Зазначена юридична позиція видається небезпідставною, оскільки питання, яким чином та якою мірою конституційні суди мають реагувати на юридичні прогалини, було і залишається дискусійним. В іноземних наукових виданнях зазначено, що «судам і сьогодні все ще доводиться вирішувати, чи мають вони повноваження заповнювати прогалини в законодавстві, а „вибір правильного підходу <...> можливо ускладнено через поділ влади та доктрину парламентського суверенітету“» [4, с. 472]. Так, Конституційний Суд Грузії наголошував, що він не має компетенції обговорювати конституційність юридичної прогалини, він оцінює питання про

відповідність Конституції чинного нормативного акта чи його окремої норми, а визначення конституційності факту відсутності норми регулювання тих чи тих правовідносин або ефективності практики правозастосування є поза межами конституційного контролю. На думку цього суду, визнання права законодавством та відсутність відповідних регулятивних норм щодо його реалізації перетворює право на фікцію; лише повна законодавча база та своєчасна ефективна діяльність уповноважених органів дають можливість реалізувати конкретне право [5].

У Рішенні від 23 грудня 2022 р. № 3-р/2022 Суд правдиво заявив про виявлення законодавчого упущення (*legislative omission*), яке «є не звичайною законодавчою прогалиною (лакуною)», а його наявність «є порушенням Конституції України»; розглянув таке упущення в контексті оспорюваної норми, наголосивши, зокрема, що «незабезпечення державою законодавчого підґрунтя для функціонування ефективного юридичного механізму перерахунку розмірів пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, зокрема у зв'язку із законодавчим упущенням в унормуванні суспільних відносин, свідчить про ілюзорність конституційних гарантій права на соціальний захист та порушення низки конституційних норм і принципів»; «виявлене <...> законодавче упущення вказує на невиконання державою позитивних обов'язків з унормування в законі певного сегмента пенсійних відносин, є дискримінаційним <...> не забезпечує дотримання юридичної рівності як одного зі складників принципу верховенства права (правовладдя) та порушує конституційні гарантії права на соціальний захист» [6]. Тобто Суд фактично визначив законодавче упущення як недостатнє унормування суспільних відносин, що порушує конституційні приписи, встановлені ними принципи, гарантії, права і свободи людини.

Зазначене можна розцінювати як зміну Судом своєї юридичної позиції щодо його неповноважності вирішувати питання «неврегульованості правовідносин», «прогалін у законодавстві», тобто він може оцінювати на конституційність такі вади юридичного регулювання, якщо вони порушують конституційні приписи. Разом із тим жодних змін повноважень Суду в цьому аспекті не було, поясненням вказаному феномену є швидше модифікація ментальності Суду. На мій погляд, тенденція сприйняття Судом міжнародних правозахисних стандартів, європейських концепцій їх тлумачення та захисту (зокрема, концепцій позитивних обов'язків держави, домірності) поступово посприяла посиленню захисту конституційних прав і свобод людини та непорушності конституційних імперативів у національній правовій системі, а це, очевидно, унеможливило відмову Суду в захисті конституційних цінностей лише через те, що законодавець обрав завуальований і нетрадиційний спосіб їх порушення у виді законодавчих упущень.

Поряд із цим варто звернути увагу на те, що підґрунтям для зміни згаданої юридичної позиції Суду були, зокрема, його рішення від 2 листопада 2004 р.

№ 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання), від 1 червня 2016 р. № 2-рп/2016 (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу), від 16 вересня 2021 р. № 6-р(II)/2021 (справа про перегляд вироку особи, караній на довічне позбавлення волі), у яких задля посиленого захисту конституційних прав і свобод людини фактично відбувався прихований розгляд законодавчих упущень у виді оцінення на конституційність недостатнього унормування суспільних відносин (а саме щодо невключення до кримінальних приписів осіб, котрі вчинили злочини невеликої тяжкості, що унеможливило призначення їм більш м'якого покарання, ніж передбачено законом; відсутності в законодавчих нормах механізму судового контролю за госпіталізацією особи, визнаної у встановленому законом порядку недієздатною, до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна за рішенням лікаря-психіатра; незакріплення у кримінальних приписах особливого та належного порядку дострокового звільнення осіб від відбування покарання у виді довічного позбавлення волі), що порушувало конституційні принципи правовладдя, рівності, справедливості, домірності, конституційні права і свободи людини (навіть людську гідність), свідчило про невиконання державою свого позитивного обов'язку щодо захисту та утвердження таких прав і свобод.

З огляду на це законодавче упущення є вкрай небезпечним явищем правової дійсності, яке здатне завдати масштабної шкоди передусім «конституційній безпеці», що «націлена на захист закріплених в <...> Конституції базових цінностей, конституційних інститутів, самого конституційного ладу» [7, с. 63]. Відтак системні законодавчі упущення руйнують «правову безпеку» в цілому. Це явище не просто загрожує порушенню конституційних приписів, воно знецінює конституційний правопорядок в очах суспільства, оскільки підриває довіру людини до цих приписів через її невпевненість у їх дії та застосуванні щодо неї, нівелює довіру до законодавця, яка є першоджерелом усебічної захищеності прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави загалом за допомогою законів, які він ухвалює.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що оцінення Судом законодавчих упущень на конституційність спрямоване на захист конституційних цінностей у всіх їх аспектах та корелює зі сприйняттям у національній правовій системі тенденції посиленого захисту конституційних прав і свобод людини та непорушності конституційних імперативів, є важливою умовою забезпечення «конституційної» та «правової» безпеки. До того ж «конституційний припис щодо поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову як один із фундаментальних приписів щодо здійснення державної влади <...> покликаний <...> утверджувати права і свободи людини і громадянина та забезпечувати стабільність конституційного ладу в державі» [8].

Список використаних джерел:

1. General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence, special Bulletin, Strasbourg, December 2008. URL: <https://www.venice.coe.int/files/Bulletin/SpecBull-legislative-omission-e.pdf> (дата звернення: 16.11.2023).
2. Рішення Конституційного Суду України від 25 березня 1998 р. № 3-рп/1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-98#Text> (дата звернення: 16.11.2023).
3. Ухвала Конституційного Суду України від 21 березня 2002 р. № 9-у/2002. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009u710-02#Text> (дата звернення: 15.11.2023).
4. GOH, Yihan. Where judicial and legislative powers conflict: Dealing with legislative gaps (and non-gaps) in Singapore. (2016). Singapore Academy of Law Journal. 28, 472-502. URL: https://ink.library.smu.edu.sg/sol_research/1793 (дата звернення: 16.11.2023).
5. ზიაუდდინ იდიგოვი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ (Ruling, 27 October, 2006, №1\13\396). URL: <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=328> (дата звернення: 16.11.2023).
6. Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 2022 р. № 3-р/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va03p710-22#Text> (дата звернення: 16.11.2023).
7. Єзеров А. Конституційна безпека як складник національної безпеки України. *Український часопис конституційного права*. 2017. № 2. С. 60–67. URL: <https://www.constjournal.com/pub/2-2017/konstytutsiina-bezpeka-yak-skladnyk-natsionalnoi-bezpeky-ukrainy> (дата звернення: 16.11.2023).
8. Рішення Конституційного Суду України від 16 вересня 2020 р. № 11-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-20#Text> (дата звернення: 16.11.2023).