



Анжеліка КРУСЯН

/ доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри загальнотеоретичної юриспруденції,
конституційного та адміністративного права
(Київський інститут Національного університету
«Одеська юридична академія»)

АНОТАЦІЯ

У статті розкрито зміст сучасного етапу конституційних перетворень в Україні та визначено, що особливе місце в цьому процесі займає конституційна юстиція.

Доведено, що інститут конституційної юстиції є універсальним феноменом щодо процесів конституційних перетворень. Це аргументовано тим, що Конституційний Суд України, будучи єдиним органом конституційної юрисдикції, гарантує верховенство Конституції та забезпечує конституційну законність на основі принципу верховенства права, що є важливим для формування нормативно-правової основи сучасних перетворень у державі й суспільстві; здійснюючи інтерпретаційну діяльність, удосконалює правові основи функціонування органів публічної влади, система та організація діяльності яких потребують покращання в контексті сучасного етапу конституційних перетворень; через виконання своїх повноважень сприяє встановленню конституційного правопорядку, що є необхідною передумовою конституційних перетворень; займає особливе місце в механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина, що важливо для ефективізації сучасних конституційних перетворень в Україні.

Ключові слова: Конституція України, конституційна юстиція, конституційні перетворення, Конституційний Суд України, верховенство права, конституційний правопорядок, захист прав і свобод людини, конституційна скарга.

КОНСТИТУЦІЙНА ЮСТИЦІЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

Конституційні перетворення відбуваються в Україні з моменту проголошення її незалежності. За цей час пройдено складний шлях, на якому були і помилки, і перемоги. Однак ознаменувався він, передовсім, тим, що це був шлях послідовних, поетапних перетворень задля становлення й утвердження України як незалежної, суверенної, демократичної, правової держави. Сучасний етап конституційного розвитку українського суспільства і держави також характеризується масштабними конституційними перетвореннями, що мають багатоаспектний, складний, поступальний характер.

Основними ознаками конституційних перетворень є: поетапність проведення; системність; політико-правовий характер перетворень, що здійснюються в процесі конституційного реформування; повне або часткове перетворення Конституції та конституційного законодавства; динаміка конституційних правовідносин; формування конституційної правосвідомості, спрямованої передусім на сприйняття (масове та індивідуальне) здійснюваних конституційних перетворень як об'єктивно корисної необхідності; створення функціонального механізму забезпечення і захисту конституційного правопорядку.

Особливе значення під час конституційних перетворень має конституційна юстиція (правосуддя). Так, головним об'єктом конституційної юстиції є Конституція, а єдиним завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного закону держави на всій території України (ст. 2 Закону

України «Про Конституційний Суд України» [1]). Конституція, своєю чергою, є нормативною основою конституційних перетворень у державі й суспільстві, що знаменують динаміку до демократичного суспільства та правової держави, в яких забезпечується реалізація і захист відображених у Конституції та конституційному законодавстві принципів конституціоналізму (який, відповідно до теорії конституційного реформування, є метою сучасних вітчизняних конституційних перетворень), верховенства права, верховенства Конституції і (правових) законів, пріоритету прав людини перед іншими соціальними цінностями та інтересами тощо. Саме Конституційний Суд України як орган конституційної юстиції, здійснюючи свої повноваження, сприяє забезпеченню цих принципів, ґрунтуючись у процесі власної діяльності на принципі верховенства права (ст. 4 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Своєю чергою, верховенство права є чи не найважливішою засадою процесу конституційних перетворень.

Тому важливого значення набуває прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [2], яким вносять зміни, спрямовані на удосконалення статусу та діяльності Конституційного Суду України. Зокрема, відповідно до цього Закону ст. 147 Конституції України доповнена новою частиною, в якій визначено принципи діяльності Конституційного Суду України, першим з яких є принцип верховенства права. Адже реалізація принципу верховенства права у сфері конституційної юстиції має особливий індекс, тобто Конституційний Суд України: підпорядкований у своїй діяльності лише праву; він є інституціональною складовою механізму втілення верховенства права в конституційно-правові реалії через інтерпретаційну діяльність; формує судово-правовий концептуалізм на основі принципу верховенства права; визначає ціннісні прояви верховенства права, формує конституційну аксіологію; здійснює конституційний контроль якості законодавчих актів за критерієм відповідності їх праву. Все це свідчить про нагальну потребу надання принципу верховенства права, як принципу діяльності органу конституційної юстиції, конституційного статусу та відповідного значення.

Саме цим принципом повинен керуватися Конституційний Суд України і у своїй інтерпретаційній діяльності, яка може істотно впливати

на правотворчий процес у державі. Так, аналіз повноважень і діяльності Конституційного Суду України дає змогу зробити висновок, що діяльність органу конституційного правосуддя не вичерпується правозастосуванням. Вона має більш складний характер, який виражається в тому, що конституційне правосуддя за сутнісними характеристиками своїх рішень зближується з нормативно-установчою юридичною практикою, тобто з правотворчістю, що має важливе значення для формування нормативної основи конституційних перетворень.

Зокрема, позитивним є те, що завдяки інтерпретаційній діяльності органу конституційної юрисдикції ефективізується необхідна правова основа діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, яка в сучасних умовах потребує значного удосконалення. Однак варто враховувати, що ці акти тлумачення не можуть вирішити проблему відсутності необхідних законів або нагальної потреби удосконалення чинного законодавства. Конституційний Суд України не повинен бути засобом усунення прогалин у праві та законодавстві, він не може втручатися в компетенцію законодавчого органу. Тлумачення конституційно-правових норм має бути чітко обмежене його основним завданням – розкрити сенс і зміст конституційної норми, не здійснюючи при цьому законодавчої діяльності.

Саме з урахуванням цієї концепції сформульовано правову позицію Конституційного Суду України щодо неможливості усунення прогалин у правовому регулюванні суспільних відносин за допомогою рішень органу конституційної юстиції. Зокрема, у рішенні Конституційного Суду України № 1-40/2008 від 17 вересня 2008 р. (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) констатовано: «заповнення... прогалин не належить до повноважень Конституційного Суду України» [3]. Аналогічний висновок зробив Конституційний Суд України у Рішенні від 15 жовтня 2008 р. № 23-рп/2008 (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою), зазначивши, що «усунути... прогалину шляхом тлумачення конституційних норм неможливо» [4].

Конституційні перетворення досягнуть своєї мети тільки за умови втілення в життя в повному обсязі конституційних положень, що означає відповідність конституційної практики конститу-

ційним нормам, тобто максимально можливий збіг фактичної і юридичної конституції держави, оскільки всеосяжна їх ідентичність є проблематичною, принаймні на сучасному етапі розвитку української державності. Якщо «конституційний цільовий коефіцієнт» як співвідношення між юридичною і фактичною конституцією досягає небезпечних позначок, своєрідного «конституційного дефолту», то це є причиною виникнення реальних загроз щодо конституціоналізму як мети конституційних перетворень. Істотні розбіжності між конституційними положеннями (конституційними принципами, нормами) і конституційними реаліями (конституційною практикою, дійсністю) девальвують конституційні перетворення, що мають демократичний вимір. І тут важливу роль відіграє конституційна юстиція, тому що Конституційний Суд під час своєї діяльності має зменшувати, наскільки це можливо, ці розбіжності, використовуючи таку свою компетенцію, як перевірка на конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. У такий спосіб Суд здійснює конституційний контроль, який також має важливе значення для утвердження конституційного правопорядку як передумови конституційних перетворень на сучасному етапі.

Конституційні перетворення в Україні матимуть сенс та визнаватимуться суспільством за умови визнання, забезпечення й охорони прав і свобод людини – найвищої соціальної цінності.

Конституційний Суд України посідає особливе місце та відіграє важливу роль у механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина. Так, реалізація Конституційним Судом України функції захисту прав і свобод людини та громадянина (виходячи з його компетенції і повноважень) здійснюється в таких аспектах: шляхом перевірки законопроектів про внесення змін до Конституції України (ст. 159 Конституції України) на предмет того, чи не передбачають такі зміни скасування або обмеження прав і свобод людини та громадянина; шляхом перевірки на конституційність законів та інших правових актів (п. 1 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Особливе значення в цьому контексті має Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [2], яким вводи-

ться інститут конституційної скарги. Адже конституційна скарга є особливим, субсидіарним інструментом захисту прав і свобод людини, зокрема й від порушень з боку держави, тому її впровадження в Україні сприятиме становленню і розвитку сучасного українського конституціоналізму.

Так, передбачається, що «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано» (нова ст. 1511 Конституції України). Крім того, Законом передбачено відповідні зміни до ст. 55 Конституції України, яку доповнено новою частиною третьою, а саме: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом».

Аналіз положень нової ст. 1501 та положень нової частини ст. 55 Конституції України дає можливість навести модель конституційної скарги, яку запровадять в Україні. Отже, це нормативна конституційна скарга, оскільки передбачається, що здійснюватиметься контроль щодо відповідності Конституції тільки нормативних актів, які застосовуються в конкретній справі, а не індивідуальних. При цьому предметом оскарження є лише закони України. Суб'єктом звернення з конституційною скаргою є «особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України», тобто суб'єкт звернення – це фізична особа. Крім того, передбачено умови звернення до Конституційного Суду України: наявність рішень судів, в яких було застосовано норму, конституційність якої оскаржується, та використання суб'єктом звернення всіх національних засобів юридичного захисту своїх прав.

Отже, це модель конституційної скарги, яку можна охарактеризувати як індивідуальну, нормативну конституційну скаргу з обмеженим предметом оскарження (лише закони України), за наявності конституційно визначених підстав її припустимості (тобто рішень судів, у яких було застосовано норму, конституційність якої оскаржується, та використання суб'єктом звернення всіх націо-

нальних засобів юридичного захисту своїх прав).

Безумовно, внесення цих змін до Конституції України потрібно оцінювати як створення конституційних засад запровадження інституту конституційної скарги в Україні з метою вдосконалення механізму захисту прав і свобод людини та громадянина і розширення можливостей доступу до конституційної юстиції в Україні.

Водночас внесення змін до Конституції України – це визначальний, але лише перший крок на шляху до впровадження інституту конституційної скарги в Україні. Всі інші питання мають бути врегульовані на законодавчому рівні за прикладом практики зарубіжних країн, де питання щодо порядку подання, розгляду конституційної скарги вирішуються не на конституційному рівні, а в спеціальних законах про конституційні суди (трибунали), які переважно мають статус конституційних або органічних законів (зокрема, Федеральний Закон ФРН (Німеччини) «Про Федеральний Конституційний Суд» від 12 березня 1951 р., Органічний Закон Іспанії «Про Конституційний Суд» від 3 жовтня 1979 р., Закон Республіки Польщі «Про Конституційний трибунал» від 1 серпня 1997 р. та ін.).

Варто відзначити практичну доцільність і теоретичну обґрунтованість прийняття нового закону, який врегулював би діяльність Конституційного Суду України відповідно до оновлених положень Основного закону держави в частині конституційної юстиції, з метою підвищення ефективності функціонування Конституційного Суду України. Адже необхідним є законодавче врегулювання таких концептуальних аспектів, як: процесуально-процедурні питання подання і розгляду конституційних скарг; вимоги щодо їх прийнятності, зокрема вимоги щодо строків подання скарг, юридичного представництва скаржників, судових витрат; форми конституційної скарги; особливості перегляду рішень судів у зв'язку із задоволенням конституційних скарг тощо.

Відтак заслуговують на увагу матеріали до проекту закону «Про Конституційний Суд України та засади конституційного судочинства» (далі – проектні матеріали), які підготувала група фахівців Секретаріату Конституційного Суду України з урахуванням матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні (18 грудня 2015 р.) (див.: [5]), круглого столу «Науково-

доктринальне забезпечення розвитку конституційної юстиції в Україні» (19 червня 2015 р.) та які стали предметом обговорення Міжнародного науково-практичного семінару з питань нормативно-правового забезпечення діяльності Конституційного Суду України (обговорення проектних матеріалів до 20-ї річниці Конституції України) (17 червня 2016 р.) [6].

Проаналізувавши матеріали до цього законопроекту, їхні переваги і недоліки, можна уникнути певних помилок і визначити основні положення, які мають бути відображені в такому акті для удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності органу конституційної юстиції.

Проектні матеріали, присвячені конституційній скарзі, що розглядаються, загалом врегульовують визначені вище концептуальні аспекти. Проте є положення, що видаються спірними або викликають зауваження. Так, у статті «Суб'єкти права на конституційну скаргу» пропонується визначити, що «суб'єктами права на конституційну скаргу є громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи». Втім, системний аналіз положень нової ст. 1511 та положень нової частини ст. 55 Конституції України дає підстави для висновку, що суб'єктом звернення з конституційною скаргою, відповідно до оновлених положень Конституції України, є фізична особа. Тож видається неправильним (або спірним) визначення в ролі суб'єкта права на конституційну скаргу не тільки фізичних осіб (тобто громадян України, іноземців та осіб без громадянства), але й юридичних осіб. Крім того, важливо уточнити, що юридичні особи можуть бути двох видів – юридичні особи публічного права та юридичні особи приватного права. Вважаємо, що цей аспект має бути відображено (з відповідними уточненнями) в тексті майбутнього Закону, що розглядається.

Викликає схвалення і підтримку те, що у проектних матеріалах (у статті «Конституційна скарга») визначено, що в конституційній скарзі має бути зазначено «обґрунтування тверджень щодо неконституційності Закону України (його окремих положень) із зазначенням, яке конституційне право суб'єкта на конституційну скаргу порушено». Тобто наголошується, що ця скарга спрямована на захист конституційних прав і свобод людини. Це має важливе значення. Адже в положеннях статей Конституції України щодо кон-

ституційної скарги немає визначення, що ця скарга спрямована на захист конституційних прав і свобод людини. Зокрема, йдеться не про те, що орган конституційного контролю вирішує питання щодо відповідності Конституції держави (конституційності) правових актів, які порушують конституційні права і свободи, а про те, що особа вважає, що «застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України» (див.: нова ст. 1511 Конституції України), тобто без конкретизації підстав. Отже, втрачається основний сенс конституційної скарги – захист конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Мабуть, доцільно конкретизувати та законодавчо закріпити, що підставою припустимості конституційної скарги має бути принцип загрози правам і свободам особи, що реально існує в конкретній справі та походить від можливої неконституційності оскаржуваного закону, застосованого у цій справі, що порушує права і свободи скаржника.

Ця концепція підтверджується і практикою зарубіжних країн. Зокрема, за ч. 1 ст. 79 Конституції Республіки Польщі «кожен, чиї конституційні свободи або права були порушеними, має право у визначеному законом порядку звернутися зі скаргою до Конституційного трибуналу з питань про відповідність Конституції закону чи іншого нормативного акта, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації виніс остаточне рішення про його свободи чи права або про його обов'язки, визначені Конституцією». Подібно визначено підстави звернення з конституційною скаргою в конституціях інших зарубіжних країн (наприклад, ФРН, Чехії, Іспанії та ін.).

Позитивним видається те, що в аналізованих проектних матеріалах визначено наслідки рішення, які виносяться за конституційною скаргою (у статті «Резолютивна частина рішення»), та, зокрема, особливості перегляду рішень судів у зв'язку із задоволенням конституційних скарг. Скажімо, закріплено, що визнання Конституційним Судом закону України таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), є підставою для перегляду справи судами України за нововиявленими обставинами. Вважаємо, що це має важливе значення для досягнення мети конституційної скарги – ефективного захисту конституційних прав та свобод людини.

Викликає інтерес і частина друга цієї статті, яка передбачає, що «у разі визнання закону України таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), але Конституційним Судом України встановлено неправильне його застосування, Конституційний Суд України у резолютивній частині рішення також може сформулювати правову позицію щодо правозастосування положень закону України, який був предметом розгляду в цій справі. Рішення суду України в справі підлягає перегляду в порядку, визначеному процесуальним законом». Безумовно, це може стати дієвим засобом правового захисту прав і свобод людини та громадянина.

Однак у цьому випадку, виходячи із змісту цієї статті, правова позиція розкриватиме правове розуміння Конституційного Суду України «положень закону України, який був предметом розгляду в цій справі». Водночас, відповідно до статті «Правові позиції Конституційного Суду України» цих проектних матеріалів, «правові позиції Конституційного Суду України... дають правове розуміння норми Конституції України», а не законів. Отже, простежується колізія норм статей, що аналізуються.

Крім того, за своєю суттю рішення Конституційного Суду України щодо конституційних скарг, в яких будуть викладені відповідні правові позиції, стануть результатом діяльності Суду щодо тлумачення законів України (адже правова позиція, за природою, – це результат діяльності органу конституційної юстиції щодо тлумачення конституційних норм), що за оновленими положеннями Конституції України не відноситься до повноважень Конституційного Суду України (який не здійснюватиме офіційного тлумачення законів України).

Позитивним, у контексті ефективного функціонування інституту конституційної скарги, є введення палат у структуру конституційного правосуддя. Зокрема, пропонується закріпити, що «у Конституційному Суді України діють дві палати», також достатньо докладно визначено порядок їх утворення (у главі 5 «Організація діяльності Конституційного Суду України» проектних матеріалів). Втім, вважаємо, у майбутньому законі має бути чітко визначена предметна компетенція кожної з палат.

Отже, необхідна подальша законотворча і, безумовно, науково-теоретична робота для удо-

сконалення діяльності Конституційного Суду України. Адже інститут конституційної юстиції є універсальним феноменом щодо процесів конституційних перетворень. Це зумовлено тим, що Конституційний Суд України, будучи єдиним органом конституційної юрисдикції, гарантує верховенство Конституції та забезпечує конституційну законність на основі принципу верховенства права, що є важливим для формування нормативно-правової основи сучасних перетворень у державі й суспільстві; здійснюючи інтерпретаційну діяльність, ефективізує правові основи функціонування органів публічної влади, система та ор-

ганізація діяльності яких потребують удосконалення в контексті сучасного етапу політико-правових перетворень; через виконання своїх повноважень сприяє встановленню конституційного правопорядку, що є необхідною передумовою конституційних перетворень; займає особливе та водночас важливе місце в механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина, який спрямований на захист конституційно-правової свободи людини в контексті сучасного українського конституціоналізму – мети конституційних перетворень в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Рішення Конституційного Суду України від 17 вересня 2008 р. № 16-рп/2008 у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 72. – Ст. 2432.
4. Рішення Конституційного Суду України від 15 жовтня 2008 р. № 23-рп/2008 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov/uk/doccatalog/list?currDir=22778>.
5. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні : збірка тез (м. Київ, 18 грудня 2015 р.) / Конституційний Суд України ; за заг. ред. Ю. В. Бауліна. – К. : ВАІТЕ, 2016. – 186 с.
6. У Конституційному Суді України відбувся науково-практичний семінар з питань нормативно-правового забезпечення діяльності КСУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/novyna/ukonstytucijnomu-sudi-ukrayiny-vidbuvsya-naukovo-praktychnyy-seminar-z-pytan-normatyvno>.