



Олена БОРИСЛАВСЬКА

/ співредактор «Українського часопису конституційного права»,
кандидат юридичних наук, доцент
Львівського національного університету імені Івана Франка

2018-ий рік має шанси стати поворотним в історії конституційної юстиції України. Саме 2018-ий, хоча конституційні зміни, що заклали основу для такого «повороту», були внесені ще 2 червня 2016 року і набрали чинності 30 вересня того ж року. Трохи більше як через рік, 13 липня 2017 року, було прийнято новий Закон «Про Конституційний Суд України» (набрав чинності 3 серпня 2017 року). То чому ж саме 2018-ий?

Почати варто з того, що лише із прийняттям нового Закону про КСУ у липні 2017 року виникли передумови для реалізації закладених конституційною реформою важливих та потрібних новел у сфері конституційної юстиції. Йдеться як про започаткування конкурсного відбору на посади суддів КСУ (хоча Закон, на жаль, частково нівелював цю вимогу), введення додаткових вимог щодо кандидатів на посаду судді, зміни у компетенції Суду тощо, так і про запровадження конституційної скарги. До того ж, останнє зі згаданих нововведень має принципове та глибинне значення, що фактично визначає нову місію Суду. Якщо раніше вона полягала у гарантуванні верховенства Конституції, втілення у життя конституційних цінностей та принципів, і лише через них, опосередковано, — захист прав людини, то відтепер вона безпосередньо полягає у гарантуванні верховенства Конституції та забезпеченні обмеженості держави Основним Законом та правами людини.

Цій місії відповідають нові повноваження КСУ: відтепер, окрім іншого, він може вирішувати питання про конституційність закону (або його окремих положень) за конституційною скаргою особи (фізичної чи юридичної), яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції. Проте

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ: НАСТУПНИЙ ЕТАП РОЗВИТКУ ЧИ ПОЧАТОК НОВОЇ ЕРИ?

розгляд та вирішення питань за конституційними скаргами осіб потребував визначення відповідної процедури, що було зроблено лише 22 лютого 2018 року у прийнятому Регламенті КСУ. Саме з цього часу фактично стартує діяльність органу конституційної юстиції, спрямована на виконання його нової місії.

Звичайно, фактична бездіяльність Суду щодо розгляду отриманих після набрання чинності конституційними змінами конституційних скарг була піддана серйозній критиці. Фахівці зазначали, що орган конституційної юрисдикції мав би застосувати пряму дію норм Конституції і, не чекаючи Закону та Регламенту, невідкладно приступити до розгляду конституційних скарг. Однак Суд, вочевидь керуючись об'єктивними та суб'єктивними чинниками, все-таки зайняв іншу позицію, що полягала в унормуванні конституційного провадження як передумови його діяльності щодо розгляду конституційних скарг.

Проте розгляд конституційних скарг був би неможливим у разі невирішення іншої важливої проблеми, безпосередньо пов'язаної із його діяльністю — кадрової. Так, упродовж практично усього 2017-го року діяльність Суду щодо розгляду конституційних подань та звернень була заблокованою. Перше рішення було ухвалене лише 23 листопада 2017 року (після чого було прийнято ще 2 рішення КСУ за 2017 рік). Часткове заповнення вакантних посад суддів КСУ дало можливість розблокувати його роботу. Напередодні ж прийняття Регламенту, 21 лютого 2018 року, було обрано нового голову КСУ.

У результаті згаданих подій робота органу конституційної юрисдикції активізувалася. Упродовж лютого-травня 2018 року Конституційний

Суд України ухвалив п'ять рішень із важливих питань, у тому числі стосовно широко обговорюваних законів про всеукраїнський референдум та засади державної мовної політики, що перебували на його розгляді протягом кількох років. Окрім цього, КСУ розпочав розгляд питань про відкриття проваджень за конституційними скаргами.

Весь цей ланцюжок подій, однозначно, є свідченням нового етапу розвитку конституційної юстиції в Україні. Цей висновок можна зробити лише на основі аналізу фактів, що лежать на поверхні. Водночас аналіз актів Конституційного Суду України свідчить про нову парадигму функціонування конституційної юрисдикції.

По-перше, Суд сформував офіційну доктрину дружнього ставлення до міжнародного права. Принцип дружнього ставлення до міжнародного права вперше був відображений у Рішенні КСУ № 2-рп/2016 від 1 червня 2016 року, у якому було зазначено, що практика тлумачення та застосування Конвенції Європейським судом з прав людини має враховуватися при розгляді справ у порядку конституційного судочинства¹. Згодом посилення на цей принцип з'явилося у рішеннях КСУ № 6-рп/2016 від 8 вересня 2016 року (абз. 4 п. 2.2)² та № 3-р/2018 від 24 квітня 2018 року³.

По-друге, за аналогією із практикою ЄСПЛ, Конституційний Суд України встановив підстави легітимного обмеження реалізації конституційних прав та свобод: «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права» (абз. 3 п. 2.1)⁴.

Сформована Судом офіційна позиція була використана і у Рішенні № 3-р/2017, у якому вказано, що «виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів... за ініціативною цією партії та на її розсуд спотворює результати народного волевиявлення... та призводить до необґрунтованих і непропорційних обмежень виборчого права громадян України» (абз. 3 п. 2.3)⁵.

По-третє, Конституційний Суд України почав активно застосовувати доктрину позитивних обов'язків держави, характерну як для ЄСПЛ, так і органів конституційної юрисдикції Європейських держав. Зокрема, у Рішенні № 2-рп/2016 від 1 червня 2016 року. Конституційний Суд зазначив, що держава, виконуючи свій головний обов'язок — утвердження і забезпечення прав і свобод людини — повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, але й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією; з цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини; при цьому посилена увага має бути зосереджена на особливо вразливих категоріях осіб (абз. 1 п. 3)⁶.

По-четверте, КСУ застосував новий підхід при формулюванні доктрини соціально-економічних прав, вказавши, що в основі всіх прав людини — людська гідність, яка водночас є фундаментальною цінністю і суб'єктивним правом (Рішенні № 5-рп/2018 від 22 травня 2018 р.). Крім того, у Рішенні вказано, що у сфері соціальних прав держава має обов'язок забезпечити людині достатні умови життя, сумісні з людською гідністю, та створити ефективну систему соціального захисту (позитивний обов'язок). Але, разом з тим, держава має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд, ви-

¹ Рішення КСУ № 2-рп/2016 від 1 червня 2016 року. *Справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу.* — абз. 2 п. 2.3 // <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/2-rp2016.pdf>

² Рішення КСУ № 6-рп/2016 від 8 вересня 2016 року. *Справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій* // <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6-rp-2016.pdf>

³ Рішення КСУ № 3-р/2018 від 24 квітня 2018 року. *Справа про конституційність ч. 6 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України* // <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3-p.pdf>

⁴ Рішення КСУ № 2-рп/2016 від 1 червня 2016 року. *Справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу.* — абз. 2 п. 2.3 // <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/2-rp2016.pdf>

⁵ Рішення КСУ № 3-р/2017 від 21 грудня 2017 р. *Справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії* // http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3-p_2017_0.pdf

⁶ Рішення КСУ № 2-рп/2016 від 1 червня 2016 року. *Справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу.* — абз. 2 п. 2.3 // <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/2-rp2016.pdf>

ходячи із фінансово-економічних можливостей, а пільги — це не соціальні права, тому їхнє скасування не може трактуватися як «звуження змісту чи обсягу конституційних прав»⁷.

По-п'яте, Конституційний Суд України кардинально змінив своє ставлення до можливості оцінки доказів в процесі розгляду справ про конституційність законів та інших правових актів: якщо раніше така можливість заперечувалася, то при прийнятті рішення № 2-р/2018 від 28 лютого 2018 року, навпаки, суд взяв до уваги свідчення народних депутатів України, стенограми засідання ВРУ, інформацію Держприкордонслужби про перетин кордону народними депутатами України. Оцінивши у сукупності порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону «Про засади державної мовної політики», КСУ визнав їх такими, що мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття Закону⁸, що призвело до визнання його неконституційним. При цьому, окрему оцінку Суду отримав факт порушення вимоги стосовно особистого голосування народними депутатами України, що у сукупності з іншими порушеннями склало підстави для констатації факту недотримання конституційної процедури.

На жаль, у розглядуваному Рішенні не було проаналізовано зміст Закону на предмет його конституційності. КСУ зазначив, що дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, і у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення (п. 5).

Поряд із цим, у Рішенні № 4-рп/2018 від 26 квітня 2018 року щодо визнання неконституційним Закону про всеукраїнський референдум КСУ не обмежився встановленням факту порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності Закону (як у випадку із законом про засади державної мовної політики), а встановив також неконституційність його змісту⁹. Крім того, в рішенні є низка важливих доктринальних положень, зокрема щодо: 1) обмеженості ус-

тановчої влади народу («маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, народ водночас перебуває у визначених Конституцією межах щодо порядку її здійснення» п. 20); 2) обов'язковості для законодавця міжнародних стандартів, що відображені, зокрема, у документах Венеціанської комісії (п. 24) і ін.

Ми зупинилися далеко не на всіх, а на найбільш значимих, з нашої точки зору, доктринальних положеннях, сформованих Конституційним Судом України упродовж останнього часу. Їх значення полягає не тільки у впровадженні нових, зміни попередніх чи уточненні уже існуючих позицій КСУ, але й у тому, що вони назагал позитивно сприймаються фаховим юридичним середовищем, яке транслює відповідний посил громадянському суспільству. Своєю чергою, це призвело до такого потрібного зрушення у довірі до органу конституційної юрисдикції та відновленні його авторитету. Цьому, безсумнівно, сприяє і започаткований діалог із представниками парламентських політичних партій, громадянського суспільства (публічні зустрічі голови КСУ із громадськістю).

Звичайно, існує чимало проблем, пов'язаних із гарантуванням незалежності органу конституційної юрисдикції, відновленням довіри до нього з боку суспільства (попри помітні зрушення, вона все ще залишається доволі низькою). Крім того, у провадженні Суду все ще перебуває величезна кількість справ, частина із яких пов'язана із питаннями виняткової ваги та може мати доленосне значення для України. Проте загальний аналіз діяльності КСУ дає підстави сподіватися, що 2018-ий рік стане початком нової ери конституційного судочинства в Україні.

Ключові слова, які, на наш погляд, відображають сучасне становище конституційної юстиції в Україні, відображені у темі цього номеру Часопису: *Місія, Довіра, Авторитет*. Це речі, безумовно, взаємопов'язані. Нова Місія — захист прав і свобод особи, в основі яких людська гідність. Довіра — з боку суспільства та кожного, хто звертається до Суду за захистом порушених прав. Авторитет — як реакція цього ж таки суспільства на виконання Судом покладеної на нього важливої Місії та результат Довіри до нього.

⁷ Рішення КСУ № 5-рп/2018 від 22 травня 2018 р. *Справа про конституційність пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII* // http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_p_2018.pdf

⁸ Рішення КСУ № 2-р/2018 від 28 лютого 2018 року. *Справа про конституційність Закону України «Про засади державної мовної політики»* // http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p_2018.pdf

⁹ Рішення КСУ № 4-рп/2018 від 26 квітня 2018 року. *Справа щодо конституційності Закону України «Про всеукраїнський референдум»* // http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_r_2018.pdf