

В. Б. Ковальчук

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету "Львівська політехніка",

д-р юрид. наук, проф.,

завідувач кафедри конституційного та міжнародного права

ДО ПИТАННЯ ПРО РОЛЬ ТА МІСЦЕ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Ковальчук В. Б., 2016

Піднімаються та аналізуються питання про роль та місце Конституційного Суду України в системі вищих органів державної влади України. Встановлено, що в умовах сучасного конституційного процесу в Україні єдиний орган конституційної юрисдикції є не завжди дієвим та ефективним, що частково пов'язано з тим, що Суд здійснює лише абстрактний конституційний контроль за актами вищих органів державної влади та не наділений механізмами притягнення до конституційної відповідальності за невиконання актів Конституційного Суду України органів та посадових осіб держави.

Ключові слова: Конституційний Суд України, органи конституційної юрисдикції, органи державної влади, конституційність та легітимність, конституційна відповідальність.

В. Б. Ковальчук

К ВОПРОСУ О РОЛИ И МЕСТЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ В СИСТЕМЕ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА

Поднимаются и анализируются вопросы о роли и месте Конституционного Суда Украины в системе высших органов государственной власти Украины. Установлено, что в условиях современного конституционного процесса в Украине единственный орган конституционной юрисдикции является не всегда действенным и эффективным, что отчасти связано с тем, что Суд осуществляет только абстрактный конституционный контроль за актами высших органов государственной власти и не наделен механизмами привлечения к конституционной ответственности за невыполнение актов Конституционного Суда Украины органов и должностных лиц государства.

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, органы конституционной юрисдикции, органы государственной власти, конституционность и легитимность, конституционная ответственность.

V. B. Kovalchuk

ON THE ROLE AND POSITION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE IN THE HIGHER BODIES OF STATE POWER SYSTEM: IN THE CONTEXT OF EUROPEAN EXPERIENCE

This article rises and examines the role and place of the Constitutional Court of Ukraine in the higher bodies of state power system in Ukraine. It is found that in modern constitutional

process in Ukraine the sole body of constitutional jurisdiction is not always efficient and effective, partly due to the fact that the Court has only abstract constitutional control over the acts of the supreme bodies of state power and does not have the mechanisms to bring to constitutional responsibility state bodies and officials for acts of the Constitutional Court of Ukraine failure.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, bodies of constitutional jurisdiction, public authorities, constitutionality and legitimacy, constitutional responsibility.

Постановка проблеми. Функціональне призначення конституційного суду в правовій, демократичній державі в будь-якому разі пов'язане з діяльністю вищих органів державної влади. Адже лише цей суд здійснює контроль за діяльністю публічної влади у межах чинної конституції і лише предметом його компетенції є встановлення конституційності правових актів цих органів. Такі повноваження покладають величезну відповідальність на суддів, оскільки завжди існує небезпека втручання суду в політичний процес. Це, своєю чергою, може викликати недовіру до діяльності суду серед суспільства, а також ініціювати суспільно-політичні дискусії з приводу необхідності існування чи суттєвого обмеження повноважень конституційних судів.

Конституційна реформа в Україні неминує пов'язана із реформуванням органів правосуддя і зокрема єдиного органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України. Від того, наскільки ефективним та дієвим буде цей Суд у відносинах з вищими органами державної влади, залежить подальше проходження конституційного процесу в державі. А основне: чи зможе він забезпечити охорону Конституції як установчого акту Українського народу від нелегітимних дій з боку органів державної влади.

Мета дослідження – проаналізувати роль та місце Конституційного Суду України в системі вищих органів державної влади. Враховуючи європейський досвід функціонування органів конституційної юрисдикції, надати законодавчі пропозиції щодо удосконалення діяльності цього органу в Україні, які б сприяли його більшій ефективності.

Стан дослідження. Запропонована тема дослідження неодноразово ставала предметом аналізу та обговорення українськими вченими-конституціоналістами. Серед них якісно відрізняються праці Ю. Барабаша, М. Козюбри, М. Костицького, О. Скрипнюка, П. Стецюка, В. Шаповала, С. Шевчука та ін. У цьому дослідженні було розглянуто лише окремі дискусійні питання щодо можливості надання окремих повноважень Конституційному Суду України, які прямо не передбачено Конституцією та законами України.

Виклад основних положень. Суд конституційної юрисдикції в своїй діяльності постійно балансує між правом та політикою, що суттєво відрізняє його від судів загальної юрисдикції. Будучи за своєю суттю неполітичним інститутом, у силу своїх повноважень конституційний суд змушений приймати рішення, які мають важливе політичне значення. Особливо це стосується конституційного судочинства в розвинених демократичних країнах, де суди при винесенні рішення виходять не тільки з позитивних конституційних норм, але й з неписаних конституційних норм і принципів, а також здійснюють “творче”, тобто розширене тлумачення конституції, що може викликати “підозру” щодо їх неупередженості та політичної нейтральності. У цій ситуації важливим є не допустити процес трансформації права в політику і перетворення органу конституційного контролю на орган влади, який володіє необмеженими повноваженнями. В цьому контексті слушною є думка відомого німецького вченого О. Хеффе, який вказував на те, що “жоден конституційний суд не повинен розвивати такого розширеного саморозуміння, яке б в тій чи іншій мірі наблизило до варіанту платонівського правління філософів, – до правління суддів. Замість того вони повинні розуміти початкову інтенцію конституційного правосуддя – про недопущення кричущої несправедливості” [1, с. 88].

Разом з тим, слід взяти до уваги думку экс-голови Федерального Суду Німеччини Ю. Лімбах, що для конституційних суддів практично кожне розглядуване ними питання є політичним [2, с. 6].

Так, Федеральний Конституційний Суд Німеччини розглядає практично всі політичні питання. Межа компетенції визначається наявністю у судді пасивної компетенції, тобто він не має права відкривати провадження за власною ініціативою, він може діяти тільки на підставі звернення до нього. З погляду здійснення судочинства це вважається зрозумілим, а з політичного погляду – це обмеження. Його судова практика принципово має тільки негативну дію [3, с. 23].

З метою встановлення необхідних стандартів відокремлення права від політики в західноєвропейському конституційному праві були сформовані доктрини “політичного питання” та “самообмеження суду”. Їх зміст полягає у тому, що суди не можуть вирішувати справи, в яких порушуються політичні питання, оскільки вони повинні вирішуватися політичними гілками влади (законодавчою та виконавчою). Відповідно до цих доктрин судді не є легітимними у вирішенні важливих політичних питань, оскільки не обираються народом і не несуть перед ним відповідальність. Розробники доктрини “політичного питання” спробували визначити ті критерії та обставини, за допомогою яких можна було б відмежувати питання політичне від правового і на основі цього рекомендувати суддям уникати тих ситуацій, які можуть мати політичний підтекст. Серед них: коли у тексті конституції містяться повноваження щодо вирішення певних питань іншими гілками влади; коли для суддів немає чітко визначених правових стандартів для вирішення справи; коли існуючу проблему можна вирішити політичним шляхом; коли суддя у своїх рішеннях втручається в сферу компетенції інших державних органів й тим самим виказує до них неповагу; коли існує необхідність дотримання рішення, що прийняте іншим державним органом; коли судові рішення може призвести до конфлікту між гілками влади [4, с. 188].

Однак, на нашу думку, прихильники цієї доктрини так і не розробили чітких стандартів розмежування права від політики. Очевидно, зробити це і неможливо, особливо під час визначення завдань та сутності конституційного судочинства. При цьому схожі ідеї щодо недосконалості доктрини “політичного питання” висловлює російський конституціоналіст А. Клишас, називаючи її фікцією, оскільки неможливо ізолювати суддів від політики [5, с. 202]. Навіть при пануванні у державі принципу верховенства права, за словами колишнього судді Федерального Конституційного Суду Німеччини К. Грасхофа, політизації конституційної юстиції не можна запобігти [6, с. 38]. Так само юридизація політики в конституційній демократичній державі не повинна розглядатися як щось надзвичайно шкідливе. На підставі конституційного судочинства і невід’ємного від нього верховенства права політика сама стає більш прогнозована. Політика не має реального вільного простору, а тільки межі для діяльності, які їй встановлює конституційне право. Як зазначає угорський дослідник конституційного права А. Шайо, там, де здійснюється абстрактний контроль правових норм, а особливо попередній контроль, суд, поза сумніву, вирішує також політичні питання. Однак, з одного боку, політичні мотиви позову не спричиняють політичної спрямованості рішень суду, з іншого боку вони додають політичній боротьбі конституційного і правового характеру, деполітизуючи і легітимуючи чинні закони [7, с. 238].

Слід визнати, що майже кожне питання щодо застосування конституційних норм є політичним, адже воно стосується основ державного та суспільного ладу. Покликання конституційного суду якраз і полягає в захисті конституційних принципів, на яких формується держава та суспільство. Тому конституційний суд не може не втручатися у сферу діяльності інших гілок влади, особливо якщо ними порушуються такі основоположні принципи демократичної держави, як народний суверенітет та права людини. Саме в цьому і полягає легітимуюча функція конституційного суду, яка повинна бути покладена в основу доктринального розмежування права та політики у діяльності органів конституційної юрисдикції. Одночасно суддя не повинен втручатися в політичні питання, якщо вони стосуються виключно доцільності і не порушують основоположних принципів демократії.

Крім цього, практику самообмеження суду також можна розуміти як таку, що є частиною стратегії збільшення довіри до себе через надання гарантій правильної демократичної поведінки. У ширшому плані така легітимність суду є капіталом, який може як нарощуватися, так і зменшуватися [8, с. 200, 201].

Взагалі, при розгляді політичних питань, як свідчить практика, повинні бути враховані думки суспільства з приводу загального сприйняття органу конституційної юрисдикції. Так, наприклад, у ФРН навіть після прийняття певного рішення під впливом громадської думки Федеральний Конституційний Суд змушений був модернізувати свої рішення [9, с. 254].

Принагідно слід сказати, що Конституційний Суд України теж почав формувати основи доктрини “політичного питання”. Наприклад, у рішенні у справі про вибори народних депутатів України від 23 лютого 1998 року за № 1-рп/98 у мотивувальній частині Суд окремо зазначив, що питання чотиривідсоткового бар’єру, який мають подолати політичні партії та виборчі блоки для отримання мандатів за загальним багатомандатним виборчим округом, “є питанням політичної доцільності”, яке має вирішувати Верховна Рада України [10, с. 123–135].

Без сумніву, таке рішення є надзвичайно важливим, навіть не стільки для формування досконалої виборчої системи України, скільки для подальшої практики Суду. Однак, на нашу думку, це Рішення Конституційного Суду України породжує неоднозначні висновки. Погоджуючись із думкою В. Шаповала про те, що “є певна межа політичної доцільності” [11, с. 83], вважаємо перехід за таку межу втручанням політики у право. Якщо політична доцільність реалізується шляхом порушення принципу справедливості, то втрачається легітимність закону. Адже може скластися ситуація, коли у Верховній Раді України депутатська більшість прийме закон про вибори, в якому виборчий бар’єр буде настільки високий, що це позбавить значну частину громадян права голосу на виборах, і цим буде порушено конституційний принцип безпосереднього народовладдя, який передбачає, що вибори мають бути максимально демократичними. Це, своєю чергою, дасть підстави певним політичним силам сформулювати перед Конституційним Судом питання, наскільки запропонована виборча система відповідає вимогам демократичної легітимності і наскільки вона взагалі є конституційною. Отож, легітимність органу конституційної юрисдикції у вирішенні політичних питань повинна раціонально визначатися у кожному конкретному випадку і не може бути універсальною.

Конституційний Суд України розвинув доктрину “політичного питання” в ухвалі про припинення конституційного провадження щодо визнання неконституційними актів парламенту, прийнятих у приміщенні Українського дому 21 січня та 1 лютого 2000 р. (ухвала № 2-уп від 27 червня 2000 р.). Суд визнав ці акти непідвідомчими для розгляду, оскільки це питання “має регламентне, процедурне, політико-моральне значення, а рішення, прийняті в Українському домі, є, власне, елементом політичного процесу”. Жодною мірою не хочемо ставити під сумнів позицію Конституційного Суду у цьому питанні, вдаючись до аналізу ситуації, яка на той час склалася, однак хотілося б висловити свої міркування з приводу окремих концептуальних положень ухвали. Так, Суд стверджував, що порушене у конституційних поданнях питання легітимності Верховної Ради в результаті поділу депутатів на дві групи не може бути розглянуто Конституційним Судом України, оскільки воно не належить до його компетенції. Таке твердження Суду, на наше переконання, є щонайменше спірним. Верховна Рада України є представницьким органом всього народу, який наділений делегованою легітимністю, що за певних обставин може бути втрачена. Таку легітимність Верховна Рада України набуває на основі Конституції – основоположного акта народу. Тому єдиний орган конституційної юрисдикції, який здійснює охорону конституції і дає тлумачення її норм (зокрема “творче”, розширене тлумачення), володіє виключною компетенцією щодо визначення легітимності (походження і діяльності) будь-якого конституційно установленого органу влади.

У цій ситуації важко не погодитися з думкою С. Головатого про те, що не може бути такого, щоб питання легітимності актів, що є результатом діяльності органу державної влади в Україні, належали до сфери повноважень Суду, тоді як питання легітимності створення цього органу залишалося б поза сферою повноважень Конституційного Суду України. Адже нелегітимно створений орган не може продукувати легітимних рішень [12, с. 1469].

Отже, Конституційний Суд України як суд конституційної юрисдикції, зважаючи на своє призначення як охоронця конституції, для того, щоб бути ефективним в механізмі здійснення конституційного контролю за вищими органами державної влади, повинен володіти достатніми повноваженнями, зокрема щодо дотримання легітимної процедури їх створення.

Вважаю, що для більш ефективної діяльності Суду доцільно повніше використовувати своє право встановлювати конституційність та легітимність не лише актів вищих органів державної влади, а й їхніх дій. Про це власне йдеться в 152 Конституції України, згідно з якою: “матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовуються державою у встановленому законом порядку”.

Висловлена нами позиція частково проглядається у практиці Конституційного Суду України: в Рішенні Конституційного Суду України від 7 липня 1998 р. № 11-рп/98 у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України Суд визначає, “що народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України” [10, с. 257–263]. Однак такий висновок у подальшому не було застосовано при розгляді подань щодо неконституційності актів Верховної Ради України з цієї причини. Основна причина відмови Конституційного Суду в порушенні провадження у таких справах – відсутність фактів про наявність народних депутатів у залі засідань під час голосування [13, с. 91, 92].

Отож, Конституційний Суд сьогодні здійснює лише абстрактний контроль і не з’ясовує фактів, які дають підстави зробити висновок про легітимність діяльності відповідних органів державної влади, що дуже часто призводить до пасивності Суду у випадках, коли йдеться про порушення конституційної процедури з боку народних депутатів чи інших владних суб’єктів при ухваленні важливих державних рішень. Таким обов’язком Суд наділений лише під час проведення процедури імпічменту Президента України. Зокрема, Конституційний Суд України має перевірити дотримання парламентом та його органами конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент і надати з цього приводу відповідний висновок (ч. 6 ст. 111 Конституції України).

Хотілося б звернути увагу на ще один аспект діяльності Суду, який суттєво послаблює його роль та місце в системі вищих органів державної влади. В Україні лише в зародковому стані перебуває інститут конституційної відповідальності, який є важливою складовою правової охорони Конституції України. Єдиним дієвим засобом впливу Конституційного Суду України на суб’єктів конституційно-правових відносин є прийняття рішення про неконституційність актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим, що має наслідком їх скасування (ст. 150 Конституції України). Суд сьогодні не володіє реальним механізмом притягнення до відповідальності вищих посадових осіб держави, за винятком опосередкованої участі в процедурі імпічменту Президента України.

Натомість в конституційному праві зарубіжних країн персональний характер відповідальності часто застосовується, і це стосується не лише президента, а й інших вищих посадових осіб держави. Так, в Австрії, Болгарії, Греції, Грузії, Чехії, Франції орган конституційної юрисдикції вирішує питання позбавлення депутатського мандата, зокрема, у зв’язку з порушенням вимоги щодо несумісності (незважаючи на те, що в Україні прийнято ряд рішень Конституційного Суду, які стосуються сумісництва депутатів, частими є випадки їх порушення). У Туреччині Конституційний Суд уповноважений позбавити члена парламенту недоторканності [14, с. 32]. Федеральний Конституційний Суд Німеччини наділений компетенцією розглядати звинувачення щодо федеральних та земельних суддів у разі порушення ними положень Основного Закону чи конституційного устрою землі при виконанні своїх повноважень чи незалежно від них [15, с. 251, 252].

Така персональна відповідальність була б особливо ефективною щодо тих посадових осіб держави, які ігнорують чи порушують акти Конституційного Суду України. Однак сьогодні в Україні немає навіть поняття правопорушення, коли йдеться про невиконання рішень Конституційного Суду України, а правове регулювання такої відповідальності вичерпується положенням ч. 4 ст. 70 Закону України “Про Конституційний Суд України”, в якій зазначено, що невиконання рішень та недодержання висновків Конституційного Суду України передбачають відповідальність згідно з законом [16]. Власне, така норма залишається декларативною через відсутність у законодавстві норм, які б передбачали притягнення до відповідальності винних в ігноруванні чи порушенні актів Суду. Дослідники цього питання небезпідставно висловлюють думку про те, що джерелом такої відповідальності мав би стати Закон України “Про забезпечення виконання рішень Конституційного Суду України”, в якому було б чітко визначено юридичні

підстави відповідальності та процедурні питання відсторонення від посади вищих посадових осіб (дисциплінарне переслідування за порушення конституційного порядку) [17, с. 173; 18, с. 27].

Висновки. Отже, роль конституційного суду у правовій і політичній системі сучасної конституційної, демократичної держави є надзвичайно вагомою. Конституційний суд як орган конституційного контролю посідає важливе місце у механізмі легітимації державної влади, оскільки він покликаний захищати закріплені конституцією суверенні права народу від протиправних дій та рішень органів публічної влади, надаючи їм не лише конституційності, але й легітимності. Суд наділений такою владою тому, що є охоронцем конституції, що є за своєю природою суспільним договором, який, з одного боку, визначає основні права та свободи людини, а з іншого – межі повноважень держави.

У зв'язку з усім вищезазначеним можна констатувати, що роль та місце Конституційного Суду України в системі вищих органів державної влади може значно зрости у разі врахування таких пропозицій: по-перше, крім встановлення конституційності актів вищих органів влади Суд повинен здійснювати контроль за конституційністю та легітимністю процедури створення органів державної влади; по-друге, у вказаній сфері діяльності для Конституційного Суду варто встановити повноваження, яке б чітко передбачало необхідність здійснювати не лише абстрактний контроль за конституційністю актів, але й дій вищих органів влади, зокрема з'ясовувати факти, які дають підстави зробити висновок про їх легітимність; по-третє, запровадити інститут конституційної відповідальності за невиконання актів Конституційного Суду України органів та посадових осіб держави та розробити механізм впровадження цих актів.

1. Хеффе О. *Справедливість : философское видение* / О. Хеффе / пер. с нем. О. В. Кильдюшова ; под ред. Т. А. Дмитриева. – М.: Праксис. 2007. – 192 с. 2. Лімбах Ю. *Федеральний Конституційний Суд як політичний фактор влади* / Ю. Лімбах / пер. Німецького фонду міжнародного співробітництва Humboldt forum recht. – К., 1996. – 324 с. 3. Хассемер В. *Конституційне судочинство і політичний процес* / В. Хассемер // *Вісник Конституційного Суду України*. – 2000. – № 4. – С. 22, 23. 4. Шевчук С. *Судова правотворчість : світовий досвід і перспективи в Україні* / С. Шевчук. – К.: Реферат, 2007. – 640 с. 5. Клишас А. А. *Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование* / А. А. Клишас / под ред. проф. В. В. Еремяна. – М.: Международные отношения, 2007. – 496 с. 6. Грасхоф К. *Принцип верховенства права в конституційному судочинстві* / К. Грасхоф / *Вісник Конституційного Суду*. – 2000. – № 4. – С. 33–38. 7. Шайо А. *Самоограничение власти (краткий курс конституционализма)* / А. Шайо / пер. с венг. – М.: Юристъ, 2001. – 292 с. 8. Розанвалон П. *Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність* / П. Розанвалон / пер. з фр. Є. Марічева. – К.: Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2009. – 287 с. 9. Соколов А. Н. *Правовое государство : от идеи до ее материализации* / А. Н. Соколов. – Калининград: ФГУИПП “Янтарный сказ”, 2002. – 456 с. 10. *Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001* / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 512 с. 11. Шаповал В. *Проблема демократичності виборчої системи у контексті рішень Конституційного Суду України* / В. Шаповал // *Вибори та демократія*. – 2008. – № 4 (18). – С. 82–84. 12. Головатий С. *Верховенство права : моногр. : у 3 кн.* / С. Головатий. – К.: Вид-во “Фенікс”, 2006. – 1747 с. 13. Барабаши Ю. *Демократія в системі цінностей конституційного ладу (за матеріалами практики Конституційного Суду України)* / Ю. Барабаши // *Вісник Конституційного Суду України*. – 2009. – № 5. – С. 89–97. 14. Шаповал В. *Суд як орган конституційного контролю (із зарубіжного досвіду)* / В. Шаповал // *Вісник Конституційного Суду України*. – 2005. – № 6. – С. 20–33. 15. Соколов А. Н. *Правовое государство : от идеи до ее материализации* / А. Н. Соколов. – Калининград : ФГУИПП “Янтарный сказ”, 2002. – 456 с. 16. *Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 49. – Ст. 272. 17. Селіванов А. О. *Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди* / А. О. Селіванов. – К.: УАІД “Рада”, 2009. – 560 с. 18. Цимбалістий Т. *Реалізація актів Конституційного Суду України* / Т. Цимбалістий // *Вибори та демократія*. – 2008. – № 1 (15). – С. 25–28.