

*Профессору Тадеушу Молдаве — ученому,  
наставнику нескольких поколений польских политологов  
(Институт политических наук Варшавского университета,  
Польша).*

# **Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики**

Ответственный редактор  
доктор юридических наук *Я. Залесны*



НОРМА  
ИНФРА-М  
Москва, 2019

**Рецензенты:**

**Е. В. Белоусова**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета (Российская Федерация);

**П. А. Молочко**, кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и государственного управления Черновицкого национального университета имени Юрия Федьковича (Украина).

**Проект**

«Конституционное правосудие в постсоветских государствах: между моделью правового государства и его локальным применением (№ 2016/23/В/HS5/03648)» финансируется Национальным центром науки (Польша)

Руководитель проекта: Яцек Залесны (Польша).

**The project**

«*Constitutional Courts in Post-Soviet States: Between the Model of a State of Law and Its Local Application* (№ 2016/23/В/HS5/03648)» is financed by National Science Centre (Poland).

The chief of the project: Jacek Zalesny.

**Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики** : монография / отв. ред. Я. Залесны. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2019. — 672 с.

ISBN 978-5- (Норма)

ISBN 978-5-16- (ИНФРА-М, online)

ISBN 978-5-16- (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-9 (Норма)

ISBN 978-5- (ИНФРА-М, online)

ISBN 978-5- (ИНФРА-М, print)

УДК  
ББК

© Коллектив авторов, 2019

**Коллектив авторов**

**Сауле Кошкеновна Амандыкова** — доктор юридических наук, профессор; Евразийский Национальный университет имени Л. Н. Гумилева (Республика Казахстан) — глава VI.

**Александр Евгеньевич Вашкевич** — кандидат юридических наук; юридический факультет Европейского гуманитарного университета (Литва); бывший судья Конституционного Суда Республики Беларусь (Республика Беларусь) — глава IV.

**Ион Гучак** — доктор права, профессор; вице-президент Академии наук Республики Молдова (Республика Молдова) — глава VIII.

**Яцек Залесны** — доктор юридических наук; Варшавский университет, факультет политологии и международных исследований (Польша) — введение, глава XII (совместно с В. Е. Чиркиным).

**Камал Макили-Алиев** — доктор юридических наук, приглашенный исследователь юридического факультета Лундского университета (Швеция); главный научный сотрудник Академии государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики (Республика Азербайджан) — глава III.

**Анаит Артемовна Манасян** — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Ереванского государственного университета; проректор Академии юстиции Республики Армения по научной работе (Республика Армения) — глава II.

**Омон Закирович Мухамеджанов** — доктор юридических наук, профессор; Ташкентский государственный юридический университет (Республика Узбекистан) — глава XI.

**Руслан Муратбекович Мырзалимов** — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына; член Редакционного совета «Вестника Конституционной палаты Верховного Суда Кыргызской Республики» (Кыргызская Республика) — глава VII.

**Игорь Юрьевич Остапович** — доктор юридических наук; Горно-Алтайский государственный университет (Российская Федерация) — глава V.

**Михаил Васильевич Савчин** — доктор юридических наук, профессор; директор Научно-исследовательского института сравнитель-

ного публичного права и международного права Ужгородского национального университета (Украина) — глава X.

**Вениамин Евгеньевич Чиркин** — доктор юридических наук, профессор; главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ (Российская Федерация) — глава XII (совместно с Я. Залесны).

**Ярослав Шиманек** — доктор политических наук; Аналитическое управление Канцелярии Сейма (Польша) — глава I.

**Давлат Ходысаевич Эльназаров** — доктор юридических наук; Департамент государственных и правовых дисциплин юридического факультета Российско-Таджикского (Славянского) университета (Республика Таджикистан) — глава XI.

## Введение

Представленная монография подготовлена на основе результатов исследований, проводившихся международным научным коллективом в рамках проекта Национального центра науки (Польша) «Конституционное правосудие в постсоветских государствах: образец правового государства и его локальное воплощение» (№ 2016/23/B/HSS/03648).

## Научная цель проекта

В государствах современной Европы конституционные суды являются ключевым участником правовых и политических отношений. Определение действующего правового и политического порядка перестало быть прерогативой исключительно политической власти, т. е. главы государства, правительства и парламента<sup>1</sup>, а стало зависеть также от конституционных судов. Согласно положениям действующих конституций конституционные суды определяют правовые, а вследствие этого также политические рамки действий органов государственной власти, включая прежде всего парламенты как законодателя. Независимо от результатов членства государств в Европейском Союзе парламенты утратили атрибуты суверенной власти, которая актом собственной воли определяет суть правовых и политических отношений на территории государства. С развитием конституционных судов, укреплением их практики парламенты стали регламентированной, контролируемой властью. Принимаемые ими акты, как законотворческие, так и касающиеся применения права, подлежат контролю на предмет соответствия конституции и в случае негативного результата контроля утрачивают юридическую силу.

Конституционные суды могут предопределить ход ключевых для государства политических событий. Например, принятое в 2000 г. решение Конституционного Суда Украины о том, что два из шести вопросов, поставленных на референдуме Президентом Л. Д. Кучмой, не

<sup>1</sup> Опуская при этом фактическое влияние на правовые и политические отношения таких субъектов, как международные концерны, группы интересов, регулятивные органы, сверхнациональные органы и организации.

## Глава X. Конституционная юстиция в Украине

(М. В. Савчин)

### Введение

Активные исследования проблем конституционной юстиции в Украине фактически начались только после принятия Конституции Украины и создания в 1996 г. Конституционного Суда Украины (далее также — КСУ). Лишь после создания Конституционного Суда был защищен ряд диссертаций, посвященных вопросам конституционной юстиции<sup>1</sup>. Также были изданы учебники и научные пособия по вопросам конституционной юрисдикции<sup>2</sup>. Позднее исследованную проблему начали рассматривать в плоскости судебного конституционализма<sup>3</sup>.

Если первые диссертационные исследования и монографии по вопросам конституционной юстиции носили преимущественно этатистский и позитивистский характер, то в последние десять лет у них антропоцентристское и гуманистическое содержание. Например, А. Крусян рассматривает конституционную юстицию с точки зрения состояния современного конституционализма<sup>4</sup>, автор этой главы — с точки зрения ценностей конституционализма, реализации и толкования конституции<sup>5</sup>. На протяжении нескольких последних лет так-

же защищены кандидатские диссертации<sup>1</sup> по вопросам конституционной юстиции<sup>2</sup>.

Судья Конституционного Суда С. В. Шевчук еще в начале деятельности Суда выделял соотношение юридического позитивизма и природного права как юридического обоснования для определения действия позитивного права, а также принципа справедливости и надлежащей правовой процедуры при осуществлении конституционного правосудия<sup>3</sup>. Ученый подчеркивает, как важны изменения доминирующей в Украине легистской парадигмы конституционного права, которая решающим образом влияет на функционирование конституционного правосудия. При этом С. В. Шевчук делает акцент на особенностях конституционных норм, которые «являются своеобразным “открытым текстом” и являются “пустыми сосудами”, которые необходимо заполнять конкретным содержанием в процессе реализации Конституции»<sup>4</sup>. Автор рассматривает конституционную юстицию как один из ведущих институтов обеспечения верховенства конституции через призму верховенства права (rule of law) и защиту фундаментальных принципов права, как писаных, так и неписаных<sup>5</sup>. Значительным авторитетом пользуется и труд С. В. Шевчука по вопросам судебного правотворчества<sup>6</sup>.

В докторской диссертации И. Д. Слиденко приводит аргументы по поводу того, что конституционный контроль является деятельностью органов государства по реализации принципа верховенства конституции и поддержки режима конституционной законности при помощи специфических методов<sup>7</sup>. Судья Конституционного Суда в отставке В. Е. Скомороха указывает, что «конституционный контроль законов следует понимать как организованную деятельность по поводу про-

<sup>1</sup> Аналог степени доктора права, PhD.

<sup>2</sup> См.: Багрій О. І. Доктрина верховенства Конституції України (за матеріалами практики Конституційного Суду України). Ужгород, 2016; Бринь Т. О. Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Харків, 2010; Кравченко О. О. Захист прав і свобод людини та громадянина Конституційним Судом України: доктринальні, прикладні та компаративні аспекти. Київ, 2011; Ткачук А. П. Конституційний Суд у механізмі захисту основних прав і свобод людини: модельний підхід. Київ, 2012.

<sup>3</sup> См.: Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. Київ, 2001.

<sup>4</sup> Там же. С. 9.

<sup>5</sup> См.: Шевчук С. Принцип верховенства права та найвища юридична сила Конституції України // Право України. 2011. № 5. С. 21—24.

<sup>6</sup> См.: Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід та перспективи в Україні. Київ, 2007.

<sup>7</sup> См.: Сліденко І. Д. Конституційний контроль в механізмі сучасної правової держави, дисертація доктора юридичних наук. Київ, 2010.

<sup>1</sup> См.: Волвенко П. В. Діяльність Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції України: теоретичний аспект. Київ, 2006; Гергелійник В. О. Правові проблеми становлення і функціонування конституційної юстиції в Україні. Київ, 1999; Лунь З. В. Правова охорона Конституції України. Київ, 2003; Савенко М. В. Правовий статус Конституційного Суду України. Київ, 2000; Савчин М. В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу. Київ, 2004; Христова Г. О. Юридична природа актів Конституційного Суду України. Харків, 2004.

<sup>2</sup> См.: Конституційна юрисдикція / ред. Ю. Г. Барабаш, А. О. Селіванов. Харків, 2012.

<sup>3</sup> См.: Бринь Т. О. Судовий конституціоналізм в Україні: доктрина і практика формування. Харків, 2013.

<sup>4</sup> См.: Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: теорія і практика. Одеса, 2010.

<sup>5</sup> См.: Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції: теорія і практика реалізації: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2013.

верки соответствия законов конституции», а также как институт: «Он охватывает правила, которые касаются органов, компетентных осуществлять эту проверку, процедуры, которой необходимо придерживаться для реализации данной функции»<sup>1</sup>.

Относительно распространенная точка зрения о пределах интерпретации Конституции заключается в том, что «в процессе толкования норм Конституции Конституционный Суд Украины может прибегать к нормам конкретизирующих конституционные положения законов, определяя с их помощью содержание отдельных конституционных положений»<sup>2</sup>. Некоторым проблемам толкования Конституции посвящено исследование И. Д. Слиденко, в котором автор рассматривает эволюцию, природу, виды и способы толкования конституционных норм и принципов. Автор подчеркивает, что таким образом обеспечивается реализация конституции, а «толкование выступает инструментом соблюдения принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов, приоритетной защиты прав и свобод граждан и др.»<sup>3</sup>. Традиционной точки зрения относительно толкования конституции придерживался в своих научных трудах украинский ученый Ю. М. Тодыка<sup>4</sup>.

По проблемам конституционной юстиции состоялся ряд научно-практических конференций, на которых обсуждались проблемы конституционного процесса<sup>5</sup>, защиты прав человека органами конституционной юстиции (Киев, 16 сентября 2011)<sup>6</sup>, научного обеспечения конституционной юстиции<sup>7</sup>. Автор этой главы также внес определенный вклад в развитие доктрины конституционной юстиции в Украине<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> *Скомороха В. Є.* Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики. Київ, 2007. С. 53.

<sup>2</sup> *Єзеров А.* Роль конституційної юстиції в розвитку сучасного українського конституціоналізму // Проблеми сучасної конституціоналістики. Вип. 3. Сучасний український конституціоналізм / ред. А. Р. Крусян. Одеса, 2015. С. 472.

<sup>3</sup> *Слиденко І. Д.* Глумачення конституції: питання теорії і практики в контексті світового досвіду. Одеса, 2003. С. 20.

<sup>4</sup> См.: *Тодика Ю. М.* Глумачення Конституції і законів України: теорія і практика. Харків, 2001.

<sup>5</sup> См.: Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми. Харків, 2009.

<sup>6</sup> См.: Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу / ред. А. С. Головін. Київ, 2011; Питання захисту прав людини і громадянина органами конституційної юрисдикції у сучасних умовах / ред. А. С. Головін. Київ, 2013.

<sup>7</sup> См.: Матеріали круглого столу «Науково-доктринальне забезпечення розвитку конституційної юстиції в Україні» // Вісник Конституційного Суду України. 2015. № 4. С. 74—146.

<sup>8</sup> См.: *Савчин М. В.* Конституціоналізм та природа конституції. Ужгород, 2009; *Савчин М. В.* Рішення і висновки Конституційного Суду України — специфічне джерело

По данным анализа процесса зарождения и эволюции института конституционной юстиции в этой главе будет дана характеристика особенностей введения судебного конституционного контроля в условиях «переходной демократии» Украины, основополагающих принципов организации Конституционного Суда и правового статуса судей, оснований, предмета и пределов осуществления полномочий Конституционного Суда, а также международного и социального контекста деятельности Конституционного Суда.

## 1. Юридические основания и мотивы введения судебного конституционного контроля

Согласно Конституции Украины установлена смешанная республика. В украинской доктрине преобладает мнение о том, что при такой системе власть осуществляется более сбалансированно. Мотивом этого решения стало мнение, согласно которому авторитетная президентская власть способна эффективно проводить реформы. Подобная синергия позволяет задействовать конституционные предохранители от концентрации власти в одних руках.

В свою очередь, последователи доктрины органического конституционализма всегда подчеркивали важность судебного конституционного контроля как значимого института, предупреждающего узурпацию власти и защищающего права человека. Но общественно-политические дебаты свидетельствуют о недоверии к судебной власти, которая, по мнению тех, кто придерживается этатистского постсоветского подхода, своим правотворчеством угрожает законодательной власти. Непонимание роли конституционной юстиции в системе разделения властей, *inter alia*, сдержек и противовесов, гарантирования прав и свобод человека сопровождало дискурс о легитимности Конституционного Суда Украины.

конституційного права // Джерела конституційного права України / ред. Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик. Київ, 2010. С. 407—439; *Савчин М. В.* Права людини в Україні в контексті доктрини європейської та української юстиції // Права і свободи людини і громадянина в Україні (доктрина Європейського суду з прав людини і Конституційного Суду України) / ред. П. Ф. Мартиненко. Київ, 2013. С. 123—144; *Kamro W., Sawczyn M.* Legitymizacja orzeczeń sądów konstytucyjnych w kontekście panowania doktryny państwa prawa: aspekt komparatywny i prakseologiczny // *Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego*. 2012. № 2 (4). S. 125—136; *Савчин М. В.* Конституційний Суд України та реалізація Конституції України // Публічне право. 2015. № 1. С. 9—17.



### 1.1. Ключевые дилеммы установления судебного конституционного контроля

Для современной системы распределения властей характерны диффузия власти в рамках классической триады разделения властей. Что касается содержания функций парламента и Конституционного Суда, то и парламента, и Конституционный Суд при имеющейся кодифицированной конституции, как в Украине, конкретизируют и детализируют ее положения<sup>1</sup>. Однако они осуществляют эти прерогативы разными способами: Верховная Рада формулирует общие положения, рассчитанные на неопределенный круг лиц, неопределенное количество случаев и регулирующие типичные жизненные обстоятельства; Конституционный Суд, руководствуясь конституционными ценностями и принципами, приспособливает общие конституционные предписания к конкретным жизненным обстоятельствам или дает оценку общим положениям законодательства. Такая оценка осуществляется по критерию легитимности вмешательства в частную автономию индивида в соответствии с трехсоставным тестом на основе системного и телеологического толкования ст. 3, 8, 22 и 64 Конституции. Например, рассматривая дело об обжаловании решений в порядке административного судопроизводства, Конституционный Суд сформулировал принцип пропорциональности следующим образом (решение КСУ № 3-рп/2015<sup>2</sup>): «Согласно Конституции Украины допускается возможность ограничения права на апелляционное и кассационное обжалование решения суда (пункт 8 части третьей статьи 129), однако оно не может быть произвольным и несправедливым. Такое ограничение должно устанавливаться исключительно Конституцией и законами Украины; преследовать легитимную цель; быть обусловленным общественной необходимостью достижения этой цели, пропорциональным и обоснованным. В случае ограничения права на обжалование судебных решений законодатель обязан ввести такое правовое регулирование, которое даст возможность оптимально достичь легитимной цели с минимальным вмешательством в реализацию права на су-

<sup>1</sup> См.: Савчин М. В. Конституційні інновації та вірність конституції // Віче. 2016. № 7—8. С. 44—47.

<sup>2</sup> Решения Конституционного Суда Украины доступны на его официальном сайте в рубрике «Акты КСУ». URL: <http://ccu.gov.ua/storinka/akty-ksu>, в котором актуальны под рубрики «Рішення», «Висновки» и «Ухвали» для изложения материалов этой главы. Там же можно ознакомиться с особыми мнениями судей. В соответствующей под рубрике нужно найти год издания, который в этом тексте указывается после слэша, а порядковое число решения — в начале его номера. То есть в приведенном примере это третье по порядку решение КСУ в 2015 г.

дебную защиту и не нарушать сущностное содержание такого права». Поэтому и парламента, и конституционная юстиция творят право, но она делает это иным способом, что является не чем иным, как реализацией Конституции.

Как свидетельствует опыт введения института конституционной юстиции в Украине, сначала ориентировались на сильную германскую модель конституционного суда. Согласно редакции Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» 1992 г. предусматривалась деятельность органа конституционной юстиции с широкими полномочиями<sup>1</sup>. Но Суд так фактически и не функционировал, поскольку Верховная Рада только назначила его Председателя, Л. П. Юзькова, известного в то время украинского конституционалиста, но другие члены Конституционного Суда не были назначены. В последующем это повлияло на становление Конституционного Суда после принятия в первой редакции его статусного закона в октябре 1996 г. Свою роль сыграл конфликт доктрин конституционализма и верховенства парламента, на что повлияло также распределение политических сил в парламенте.

Процедура формирования Конституционного Суда была построена на паритетном принципе, согласно которому назначают по шесть судей Верховная Рада, Президент и Съезд судей. По мнению авторов Конституции, такая паритетная модель должна была сделать невозможной обструкцию при создании Конституционного Суда, поскольку даже при блокировании процедуры его формирования со стороны какого-либо из названных институтов власти он сохранял бы свои полномочия по решению конституционных споров. Вместе с тем противоречащее Конституции законодательное регулирование приведения судей Конституционного Суда на должность путем обязательного принятия присяги на пленарном заседании Верховной Рады стало формальным поводом для блокирования ротации состава этого органа власти на протяжении 2005—2006 гг. серьезной угрозой основам конституционной государственности в Украине.

Основными проблемами при введении судебного конституционного контроля в условиях становления независимости в Украине были: 1) доминирование доктрины юридического позитивизма, согласно которой конституция рассматривается как правовой акт суверена вне ценностных аспектов<sup>2</sup>; 2) преобладание понимания верховенства

<sup>1</sup> См.: Закон України від 03.06.1992. № 2400-ХІІ «Про Конституційний Суд України» // «Відомості Верховної Ради України. 1992. № 33. Ст. 471.

<sup>2</sup> Например, это проявляется в практике Конституционного Суда, сформулировавшего доктрины, согласно которым он не заполняет пробелы права и не решает колли-

парламента как основы конституционного устройства государства, хотя такой подход критикуется представителями конституционализма<sup>1</sup>; 3) недоверие к институту суда, решения которого могли бы нарушить суверенитет народа, представляющего общенациональный парламент<sup>2</sup>. Это наложило свой отпечаток на определение компетенции Конституционного Суда в Конституции Украины 1996 г.

### 1.2. Конституционный Суд как орган конституционной юстиции

В механизме публичной власти именно Конституционному Суду принадлежит первенство в обеспечении верховенства Конституции, конституционного строя, основных прав и свобод. Поэтому Конституционный Суд выступает конституционным органом власти специальной компетенции, функции которого вполне самостоятельны и занимают важное место в конституционной системе «сдержек и противовесов». Таким образом, Конституционный Суд — основной орган власти в системе правовой защиты Конституции Украины как акта учредительной власти народа, фундаментальных ценностей и принципов благодаря верховенству права и соблюдению требований надлежащей правовой процедуры.

Изложенное дает основания считать конституционную юстицию организацией и особым процессуальным порядком разрешения конституционно-правовых споров в целях обеспечения верховенства Конституции, т. е. ограничения власти, поддержания достоинства индивида, верховенства прав и свобод человека и гражданина. Конститу-

ции права, хотя такое состояние правового регулирования прямо противоречит основам юридической определенности как компонента верховенства права и соблюдения прав человека в качестве универсалий, которые налагают на государство, в том числе КСУ, обязанность защиты. Есть основания полагать, что эти подходы будут пересмотрены в связи с их полномочием по рассмотрению конституционных жалоб, поскольку таковые подходы являются слишком рестриктивными с точки зрения защиты прав человека, поскольку недостатки поточного законодательства не могут служить основанием в отказе в судебной защите нарушенного конституционного права.

<sup>1</sup> См.: Селіванов А. О. Стрижак А. А. Питання теорії конституційного правосуддя в Україні: актуальні питання сучасного розвитку конституційного правосуддя. Київ, 2010. С. 36—54.

<sup>2</sup> Суды в постсоветской науке государственного (конституционного) права рассматривались как своеобразная антитеза народному суверенитету, хотя суверенитет, если его не трактовать в демократическом значении как процедуру принятия решений большинством при уважении прав и интересов меньшинства, представляет собой угрозу конституционализму — системе ограничения власти и обеспечения прав и свобод человека.

туционная юстиция составляет совокупность принципов, правил и процедур, определяющих систему юридических средств и механизмов, при помощи которых ограничивается деятельность публичной власти верховенством права, а физические и юридические лица могут обращаться за защитой своих прав и свобод.

1. В зависимости от типа организации конституционная юстиция функционирует как единый орган, которому принадлежит монополия на решение споров конституционного характера. При наличии органа конституционной юрисдикции часть споров конституционного характера решается на основании закона органами административной юстиции или специализированной палаты конституционного правосудия в структуре верховных судов, а менее важные конституционные споры решают общие суды. Существует система общих судов, которые вправе решать конституционные споры, однако ведущая роль в этой системе принадлежит верховным судам благодаря юридической силе судебного прецедента.

2. Неуклонно соблюдаются требования надлежащей правовой процедуры, т. е. особой процессуальной формы осуществления конституционного судопроизводства, которое для специализированного органа конституционной юстиции значительно отличается от модели общего судебного процесса.

3. Конституционно-правовые споры решаются путем интерпретации Конституции и признания правовых актов в целом или их части неконституционными.

4. Особая юридическая природа и специальный механизм выполнения решений органов конституционной юстиции, основанных непосредственно на принципах и ценностях Конституции, обеспечивает верховенство Конституции, основных прав и свобод, общественный мир и автономность звеньев политической системы, в частности соблюдение принципа разделения властей.

### 2. Законодательная стабильность Конституционного Суда

Согласно принципу верховенства права независимость суда — ключевая предпосылка ограничения власти и обеспечения уважения к правам человека, что составляет неотъемлемую часть органического конституционализма. Согласно правовой позиции Конституционного Суда к аспектам принципа юридической определенности относится, в частности, следующий: «Одним из важнейших условий определенности отношений между гражданином и государством, гарантией

закрепленного в статье 21 Конституции Украины принципа нерушимости прав и свобод человека является стабильность Конституции, которая, помимо прочих факторов, в значительной степени определяется правовым содержанием Основного закона. Наличие в Конституции Украины слишком детализированных положений, место которым в текущем законодательстве, может порождать необходимость частого внесения изменений в нее, что может негативно сказаться на стабильности Основного Закона» (заключение КСУ № 2-в/99). Исходя из этих положений, раскроем взаимосвязь Конституционного Суда с учредительной властью и конституирование его правового статуса.

В соответствии с принципом верности Конституции ее положения должны надлежащим образом быть конкретизированы в законодательстве и правоприменительной практике. После возобновления действия Конституции Украины<sup>1</sup> в редакции от 8 декабря 2004 г. с учетом решения Конституционного Суда № 11-рп/2010, которое позволяет также независимым депутатам принимать участие в создании парламентского большинства, которое формирует Правительство, актуальным стал вопрос о восстановлении демократического конституционного порядка Украины. Проблема лежала в плоскости учредительной легитимности и преодоления последствий узурпации власти В. Ф. Януковичем, который правил как Президент в Украине в 2010—2014 гг. Его правление прекратилось вследствие Революции Достоинства (ноябрь 2013 г. — февраль 2014 г.). После этого началась довольно интенсивная общественная дискуссия о необходимости принятия новой Конституции или внесения серьезных изменений в действующую. В части правового статуса Конституционного Суда основные споры шли вокруг проблем его формирования, гарантий независимости судей и Суда, введения института конституционной жалобы и реорганизации структуры Суда.

Это мотивировало новоизбранного Президента П. А. Порошенко создать Конституционную комиссию в целях «наработки согласованных предложений по изменениям в Конституцию Украины с привлечением к этой работе представителей разных политических сил, общественности, отечественной и международной экспертной среды, содействию достижению общественного и политического консенсуса по совершенствованию конституционного регулирования общественных отношений в Украине»<sup>2</sup>. Основной мотив подготовки реформы Кон-

<sup>1</sup> См.: Закон України від 21.02.2014 № 742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» // Відомості Верховної Ради. 2014. № 11. Ст. 143.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента України від 03.03.2015 р. № 119/2015 «Про Конституційну комісію» // Офіційний вісник Президента України. 2015. № 7. Стр. 22. Ст. 464.

ституционного Суда посредством конституционной реформы — не допустить в будущем возможности использовать средства конституционной юстиции для узурпации власти, как это уже случилось в начале правления В. Ф. Януковича в 2010 г.

После принятия изменений в Конституцию Украины в части правосудия, вступивших в действие 30 сентября 2016 г., Комиссия при Президенте, в которую входили ведущие ученые и юристы, подготовила законопроект о Конституционном Суде, конкретизирующий новые положения Конституции. Среди конституционных новелл, которые регулируют статус Конституционного Суда, можно выделить следующие:

— кодифицированы принципы деятельности Конституционного Суда, которые до этого фрагментарно были включены в Закон о Конституционном Суде Украины в предыдущей редакции;

— введение содержательных требований (высокие моральные качества и высокий авторитет) к конституционным судьям, которые должны назначаться на должность по результатам конкурса;

— усиление гарантий независимости судьи Конституционного Суда путем установления четкого перечня оснований для его смещения с должности, решение о котором принимает сам Суд по результатам внутреннего независимого расследования;

— модернизация структуры Конституционного Суда, который осуществляет свою деятельность в форме заседаний Большой палаты и сенатов (последние создаются для рассмотрения конституционных жалоб);

— введение института прямого доступа физических и юридических лиц к Конституционному Суду путем рассмотрения конституционных жалоб о нарушении их конституционных прав и свобод;

— Конституционный Суд может толковать только Конституцию Украины, а его полномочие по толкованию законов перешло к Верховному Суду;

— группа не менее чем из 45 народных депутатов наделена правом обращения в Конституционный Суд по вопросу о конституционности международного договора. Это сделано, чтобы не допустить принятия законов, подобных так называемым Харьковским договорам, которые создали угрозу национальной безопасности.

Эти конституционные изменения также были реакцией на ситуацию, когда ранее Конституционный Суд принимал очень контрверсивные решения, в частности относительно возможности Президента Л. Д. Кучмы баллотироваться фактически третий раз подряд (с момента основания института президентуры, с 1991 г., в Украине



действует ограничение пребывания на этой должности одного лица не более двух сроков подряд), нарушая принципы правопреемственности и непрерывности функционирования государственных институтов (решение КСУ № 22-рп/2003). Особенно остро этот вопрос встал, когда Конституционный Суд был фактически имплементирован в механизм узурпации власти В. Ф. Януковичем и было принято решение о возможности внефракционных депутатов принимать участие в формировании парламентского большинства и Правительства (решение КСУ № 11-рп/2010). Потом Суд фактически отменил действие Конституции Украины — редакция Закона № 2222-IV от 8 декабря 2004 г. (решение КСУ № 20-рп/2010). Поэтому реально возникли следующие проблемы: обеспечить надежные и надлежащие гарантии независимости Конституционного Суда; не допустить никакие формы внешнего давления на его деятельность; повысить требования к конституционным судьям.

На основании этих положений 13 июля 2017 г. Верховная Рада приняла в новой редакции Закон о Конституционном Суде Украины (далее также — Закон о КСУ). Были конкретизированы положения Конституции Украины, касающиеся организации Конституционного Суда, деятельности Большой палаты и сенатов по рассмотрению дел, а также процедуры рассмотрения дел и принятия решений Судом. Кроме того, были детализированы нормы об особенностях рассмотрения дел по проверке конституционности всеукраинского референдума по народной инициативе, о соблюдении процедуры импичмента Президента, а также об особенностях передачи дел из сенатов на рассмотрение Большой палаты (подробно об этих особенностях см. далее).

### **2.1. Учредительная власть и Конституционный Суд**

Природа соотношения учредительной и конституционной властей довольно сложная: Конституционный Суд, как и другие органы публичной власти — Верховная Рада, Президент, Кабинет Министров, Верховный Суд, — является учрежденным органом, т. е. вторичным, его легитимность признают народ Украины и Конституция Украины. Сегодня Конституция признана Основным законом, принимаемым по специальной процедуре (отличной от законодательной). Поэтому Конституция и обеспечивается специальным порядком защиты. Власть, создающая Конституцию (конституанта), в зависимости от конкретных исторических особенностей развития общества может проявляться в разных формах.

Конституционный Суд в решении от 27 марта 2000 г. № 3-рп/2000 отметил, что он проверяет законопроект о внесении изменений в Конституцию, а не проект нового Основного закона, т. е. обеспечивает соблюдение требований легитимности учредительной процедуры. В названном решении также было сформулировано требование сбалансированности учредительной власти: «Конституция Украины при внесении в нее изменений предусматривает сбалансированность действий Президента Украины, народных депутатов Украины, Верховной Рады Украины при реализации воли народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Украине». С соответствующими изменениями эти требования распространяются на случаи принятия новой Конституции Украины.

В особом мнении к решению Конституционного Суда от 27 марта 2000 г. судья В. Н. Шаповал отметил, что необходимо различать процесс принятия новой Конституции и внесения изменений в действующую, а также признал первичность учредительной власти относительно установленных властей, т. е. органов публичной власти. И несмотря на то, что действующая Конституция Украины не регулирует процедуру принятия нового Основного закона, это не исключает такой возможности. Судья Конституционного Суда Н. Ф. Селивон в особом мнении подчеркнул, что принятие новой Конституции «обусловлено экономическим, социальным и политическим развитием каждого государства и иницируется определенными политическими силами». Принятие нового Основного закона, по его мнению, возможно двумя путями: посредством референдума и специально созданным органом (учредительным собранием и т. п.).

Согласно сложившейся практике Конституционного Суда власть народа признается «первичной, единственной и неотчуждаемой и осуществляется народом путем свободного волеизъявления через выборы, референдум, иные формы непосредственной демократии в порядке, определенном Конституцией и законами Украины, через органы государственной власти и органы местного самоуправления, сформированные в соответствии с Конституцией и законами Украины. Результаты народного волеизъявления в определенных Конституцией и законами Украины формах непосредственной демократии являются обязательными. Учредительная власть народа реализуется «непосредственно путем всеукраинского референдума; определять конституционный строй в Украине, который закрепляется Конституцией Украины, а также изменять конституционный строй необходимо путем внесения изменений в Основной закон Украины в порядке, установленном

его разделом XIII». При этом Конституционный Суд отметил, что действующая Конституция Украины лишь определяет вопросы внесения изменений в нее (решение КСУ № 3-рп/2000). В свою очередь, в решении КСУ № 6-рп/2005 была сделана оговорка о ее единичной реализации Верховной Радой путем принятия Конституции 28 июня 1996 г., т. е. суверенная воля народа была своеобразно «опосредована» соответствующим решением парламента.

В 2008 г. Конституционный Суд признал, что Конституция может быть принята на всеукраинском референдуме по народной инициативе (решение КСУ № 6-рп/2008). В то же время было отмечено, что на время рассмотрения дела эта процедура не урегулирована законом. Отсюда можно сделать вывод: возможность принятия новой Конституции на референдуме по народной инициативе (по процедуре, предусмотренной ст. 72) требует своего законодательного урегулирования, поскольку его отсутствие нарушает принципы правовой определенности. Необходимо отметить, что решение от 16 апреля 2008 г. принималось Конституционным Судом вскоре после созыва Президентом В. А. Ющенко Национального конституционного совета. Назначением Совета было принятие новой Конституции Украины, о которой шли бурные общественные дебаты как по содержанию, так и по способу ее принятия.

Нужно также упомянуть о практике последующего конституционного контроля в Украине над учредительной процедурой. Последующий конституционный контроль над учредительной процедурой признан в конституционной доктрине и юриспруденции Индии, Германии, Венгрии и других стран с парламентской формой правления. Согласно доктрине *emerging state* возможность последующего конституционного контроля признается в Пакистане как средство преодоления трайбализма и исламского фундаментализма (Талибан). Такой конституционный контроль является по содержанию материальным, и его предмет — защита основных конституционных ценностей (*constitutional values*). Идея последующего конституционного контроля над конституционными законами впервые была сформулирована в решении Конституционного Суда № 13-рп/2008 и реализована в решении № 20-рп/2010. Однако по содержанию он был формальным конституционным контролем, поскольку Закон № 2222-IV был признан неконституционным в связи с нарушением процедуры его принятия. Это решение Конституционного Суда конституционное сообщество восприняло неоднозначно, поскольку предметом рассмотрения не были конституционные ценности, определенные в ст. 3 и 157 Конституции. Суд не руководствовался тем, что, принимая Закон № 2222-IV,

парламент не учел замечания Конституционного Суда, которые были даны в заключении о соответствии ст. 157 и 158 Конституции конституционного законопроекта № 4180, а потому они так и не стали для Конституционного Суда предметом исследования в решении № 20-рп/2010. Также Конституционный Суд в этом решении не разграничивал природу конституционных законов как актов учредительной власти, обладающих верховенством, и обычных законов, что следует из п. 1, 3 ст. 85 и разд. XIII Конституции. В конце концов это решение Конституционного Суда стало одной из ступенек на пути узурпации власти В. Ф. Януковичем, которого от власти отстранили только в результате Революции Достоинства.

## 2.2. Юридические основы статуса Конституционного Суда

Юридическая определенность представляет собой важнейшую часть верховенства права, которое конституировано как фундаментальный принцип национальной правовой системы (ч. 1 ст. 8 Конституции Украины). За период деятельности Конституционного Суда Украины после принятия Статусного закона 16 октября 1996 г. его правовой статус менялся дважды. Реальное позиционирование Конституционного Суда в конституционной системе «сдержек и противовесов», а также гарантий прав человека определяется механизмами обеспечения его независимости и искусством Суда давать на высоком уровне юридическую аргументацию решений, что служит важным источником его демократической легитимности.

Поэтому перед тем как перейти к доктринальному пониманию в Украине статуса Конституционного Суда, следует вкратце сравнить конституционные подходы к определению формальных признаков его правового статуса.

Определение правового статуса Конституционного Суда в Конституции Украины различается в двух редакциях ст. 147. В начальной редакции Конституции Украины от 28 июня 1996 г. Конституционный Суд назван единственным органом конституционной юрисдикции в Украине. В ныне действующей редакции, принятой 2 июня и действующей с 30 сентября 2016 г., правовой статус Конституционного Суда устанавливается путем описания его ведущих полномочий: указано, что Суд «решает вопросы о соответствии Конституции Украины законов Украины и в предусмотренных Конституцией случаях — других актов, осуществляет официальное толкование Конституции Украины, а также иные полномочия в соответствии с настоящей Конституцией».

На самом деле эти изменения существенно не отразились на реальном правовом статусе Конституционного Суда Украины. Решающим образом на юридическую определенность правового статуса Конституционного Суда влияют следующие факторы:

- 1) система «сдержек и противовесов», применяемая к институтам власти;
- 2) реальная готовность Конституционного Суда защищать права человека и другие конституционные ценности;
- 3) правовое обоснование решений как источник легитимности Суда;
- 4) деятельность Конституционного Суда в международном контексте, в частности по обеспечению определенного минимального стандарта защиты прав человека.

### 3. Правовой статус Конституционного Суда

Что касается правового статуса конституционных судов, то в постсоветской науке конституционного (государственного) права<sup>1</sup> встречается характеристика конституционных судов как органов по защите конституции<sup>2</sup>, конституционного контроля<sup>3</sup>, конституционной юстиции (правосудия)<sup>4</sup>. Еще одна группа ученых считает, что конституционный суд как орган правосудия «стоит в пределах своей компетенции над судами общей юрисдикции»<sup>5</sup>. По мнению А. О. Селиванова, «конституционную юрисдикцию следует понимать как основанную на Конституциях и законах Украины совокупность полномочий Конституционного Суда как единого органа судебной власти, которому подведомственны вопросы по разрешению конституционно-правовых споров (конфликтов) и осуществления официального толкования Конституции... Украины, а также проведение другой деятельности соглас-

<sup>1</sup> Постсоветская наука государственного права строится преимущественно на трактовке конституции как общественного договора, который выражает суверенную волю народа и соотношение политических сил. Эта интерпретация известна еще со времен Лассаля, который, очевидно, опирался на формалистскую доктрину правового государства, доминировавшую в Веймарской республике и нацистской Германии. Значительная часть, если не большинство, украинских ученых придерживаются таких же формалистских позиций. Автор данной главы не разделяет этого подхода, о чем речь пойдет далее.

<sup>2</sup> См.: Циптлеліус Р. Юридична методологія. Київ, 2004. С. 160.

<sup>3</sup> См.: Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 9.

<sup>4</sup> См.: Боботов С. В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). М., 1994; Мироненко О. О. Препозиційні витоки конституційної юстиції в Україні // Вісник Конституційного Суду України. 1998. № 4.

<sup>5</sup> Скомороха В. Окремі питання поділу влад і юрисдикція Конституційного Суду України // Право України. 1998. № 5. С. 16.

но предмету (вопросам) конституционного значения»<sup>1</sup>. Сам Конституционный Суд считает себя органом конституционного контроля (решение КСУ № 8-за/97).

Конституционный Суд при решении конституционных споров призван обеспечить баланс интересов сторон согласно Основному закону. Как отмечал Ю. Н. Тодыка, в таких случаях следует учитывать, что современное государство основано на компромиссе, а «конституция — это компромисс, который примиряет различные притязания и интересы наиболее влиятельных социальных сил в стране»<sup>2</sup>. Главным в деятельности органов конституционной юстиции выступает решение конституционно-правовых споров. Поскольку органы конституционной юстиции выполняют функцию правосудия, функция решения споров является органической, она есть часть органического конституционализма. Далее будет проанализирована реализация статуса Конституционного Суда в контексте его взаимодействия с другими органами публичной власти Украины.

С точки зрения демократической легитимности органы конституционной юрисдикции связаны верховенством права, в частности требованиями надлежащей правовой процедуры как гарантии соблюдения прав участников конституционного судопроизводства в представлении своей правовой позиции в ходе публичного рассмотрения дела. Согласно принципу разделения властей органы конституционной юрисдикции не могут вмешиваться в предмет ведения парламента; акты парламента могут признаваться неконституционными, если они непропорционально сужают или отменяют сущностное содержание права. При этом органы конституционной юстиции должны быть осторожными и осознавать, что парламента обладает широкой свободой усмотрения, поскольку ему, а не Конституционному Суду, принадлежит право определять правила. Однако парламента связан конституционным требованием недопустимости посягательства на сущностное ядро прав человека (*the very essence of the right*)<sup>3</sup>. В этой системе координат конституционная юстиция вводит политический процесс в юридические рамки и защищает основоположные правовые ценности и принципы. Это определяет характер взаимодействия Конституционного Суда с ключевыми участниками конституционных правоотношений.

<sup>1</sup> Конституційна юрисдикція / ред. Ю. Г. Барабаш, А. О. Селиванов. Харків, 2012. С. 7.

<sup>2</sup> Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины. Харьков, 1999. С. 280.

<sup>3</sup> См.: Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції: теорія і практика реалізації. С. 377—378.

### 3.1. Конституционный Суд и Верховная Рада

Для современной системы распределения властей характерна диффузия власти в рамках классической триады разделения властей. Что касается содержания функций парламента и Конституционного Суда, то они тесно связаны с содержанием процедуры их осуществления. Речь идет о распределении функций, идентичных по природе, поскольку и парламент, и Конституционный Суд при имеющейся кодифицированной конституции, как в Украине, конкретизируют и детализируют ее положения<sup>1</sup>. Как парламент, так и конституционная юстиция творят право, но Конституционный Суд делает это иным способом, т. е. реализует нормы Конституции.

Верховная Рада в случае возникновения конфликта с Конституционным Судом склонна принимать законы, которыми своеобразно «обходит» решения Суда, т. е. еще раз принимает закон, в котором могут повторяться положения, признанные ранее неконституционными. Однако парламент использовал свое право в отношении Конституционного Суда иначе, смещая с должности конституционных судей. Так, в период Революции Достоинства Верховная Рада уволила с должности пятерых конституционных судей, ею избранных, а также обязала Президента и Съезд судей уволить соответственно двоих и пятерых судей. При этом Верховная Рада ссылаясь на то, что парламент наделен исключительными полномочиями вносить изменения в Конституцию Украины (элемент учредительной власти), и указала на недопустимость отмены действия Конституции путем принятия решений Конституционного Суда, которые, в свою очередь, помогли узурпации власти В. Ф. Януковичем<sup>2</sup>.

По отношению к Верховной Раде Конституционный Суд Украины может играть роль своеобразного как негативного, так и позитивного законодателя. В первом случае Конституционный Суд может признать закон или его часть неконституционными, во втором — при помощи надлежащей юридической аргументации собственного решения указать Верховной Раде на необходимость исправить ситуацию, т. е. на вариант толкования закона, который совместим с конституционными ценностями и принципами, отвергнув другие из-за недопустимости их применения, поскольку таковое будет расцениваться как нарушение Конституции. В случаях констатации факта законодательного

упущения Суд в своем решении обязан указывать парламенту на правовые формы и средства его устранения или корректировки. Негативным опытом является решение КСУ № 3-рп/2012, которым вразрез с природой прямого действия Конституции Украины законность трактуется как возможность Правительства устанавливать объем и содержание социальных прав путем определения правительственным постановлением размера социальных выплат. Это стало не чем иным, как непосредственным посягательством на сущность права и оправданием произвольного вмешательства исполнительной власти в автономии индивида, которому в соответствии с Конституцией должна гарантироваться социальная защита.

Пример неудачного конституционного контроля — решение КСУ № 11-рп/2010, которым было признано конституционным участие внефракционных депутатов в формировании коалиции депутатских фракций как легитимной основы инвестуры Правительства, хотя это достоверно не вытекало прямо из данных анализа действовавшей на то время ч. 3 ст. 83 Конституции. Для обоснования своей позиции Конституционный Суд сослался на положения Регламента Верховной Рады, которые противоречили ст. 83 Конституции, и на его предыдущую юриспруденцию. Нельзя интерпретировать конституционные положения при помощи норм законов, если в этой части Конституция определяет фундаментальные принципы и ограничивает свободу усмотрения парламента, как ограничивала свободу норма ч. 3 ст. 83 Конституции (в редакции Закона от 8 декабря 2004 г. № 2222-IV).

Конституционный Суд признает, что законы как акты установленной Конституцией законодательной власти должны отвечать определенным правовым критериям и «приводит к их (законов. — М. С.) субординации относительно Конституции Украины» (решение КСУ № 4-зп/1997), «Конституция Украины как главный источник национальной правовой системы является... базой текущего законодательства», которое «конкретизирует закрепленные в Основном законе положения» (решение КСУ № 3-рп/2002). Также Суд сформулировал следующий вывод: в «правовом государстве существует строгая иерархия нормативных актов, в соответствии с которой постановления и другие решения органов исполнительной власти имеют подзаконный характер и не должны искажать сущность и содержание законов» (решение КСУ № 9-рп/2001).

<sup>1</sup> См.: Савчин М. В. Конституційні інновації та вірність конституції. С. 44—47.

<sup>2</sup> См.: Постанова Верховної Ради України від 24.02.2014. № 775-VII «Про реагування на факти порушення присяги судьями Конституційного Суду України» // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 12. Ст. 201.



### 3.2. Конституционный Суд и Президент

Главную роль в системе этих отношений играет то, что Президент назначает шестерых судей Конституционного Суда. Согласно украинской доктрине Президент не принадлежит ни к одной ветви власти<sup>1</sup>, а как глава государства занимает положение над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти<sup>2</sup>. Однако, поскольку государственная власть основана на Конституции, осуществление Президентом арбитражных функций подлежит конституционному контролю. Для конституционного статуса Президента Украины существенно то, что он как глава государства выступает гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина (ст. 102 Конституции).

Поскольку в Украине семипрезиденциализм, Президент имеет определенные рычаги воздействия на формирование персонального состава Конституционного Суда и через парламент — Верховную Раду. Особенно усиливается влияние Президента в случае, когда при назначении судьи или судей в Верховной Раде существует лояльное к его политическому курсу большинство. Тогда Президент может стать модератором процесса формирования Конституционного Суда и существенно на него влиять при помощи указанного инструмента. В период так называемого сосуществования, когда в парламенте формируется большинство, оппозирующее политическому курсу Президента, его возможности воздействовать на процесс назначения судьи/судей Конституционного Суда через парламент сужаются только посредством фракций, которые остаются лояльными к политическому курсу главы государства.

Президент имеет определенное влияние на Съезд судей, поскольку согласно Конституции Украины только глава государства после кон-

<sup>1</sup> Ю. Н. Тодыка считал, что полномочия Президента «в сфере обеспечения конституционной законности, национальной безопасности, стабильности конституционного строя и его защиты занимают центральное место в его компетенции» (*Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины*. Харьков, 1999. С. 202). Хотя осторожно говорят, что Президент тяготеет к исполнительной власти (см.: Конституційне право України / ред. Ю. Н. Тодика, В. С. Журавський. Київ, 2002. С. 394).

<sup>2</sup> В. Ф. Погорилко определял статус Президента таким образом: «Президент как глава государства воплощает национальное единство, преемственность государственной власти, он является гарантом национальной независимости и территориальной целостности, а иногда провозглашается также арбитром, координатором деятельности государственных органов и т. п.» (*Конституційне право України* / ред. В. Ф. Погорилко. Київ, 2000. С. 472).

сультаций с Высшим советом правосудия вносит законопроекты, касающиеся судебной власти. Это фактор, сдерживающий свободу маневра и проявление свободы усмотрения со стороны Съезда судей при назначении конституционных судьи/судей.

Довольно сложно понять, почему Конституционный Суд признал конституционным право Президента налагать вето на конституционные законы. При этом Суд сослался на то, что процедура их принятия не отличается от процедуры принятия ординарных законов (решение КСУ № 6-рп/2003). Конституция Украины различает порядок принятия обычных законов и законов о внесении изменений в Конституцию, принятие которых регулируется соответственно ст. 94 и разд. XIII Конституции. Очевидно, что эта правовая позиция не соответствует природе Конституции как акта учредительной власти народа. Ведь не может установленная власть (Президент) подменять, используя свои prerogatives по осуществлению вето, учредительную власть.

Еще одно средство влияния Президента на Конституционный Суд — его полномочие, в силу которого он может по мотивам несоответствия Конституции приостановить действие актов Кабинета Министров с одновременным обращением в Конституционный Суд по поводу их конституционности (п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституции)<sup>1</sup>. Это прямо противоречит принципу верховенства права, запрещающему наличие у исполнительной власти широкой свободы усмотрения, которая на практике приводит к злоупотреблениям. В 2006—2010 гг., в период действия этого правила (возобновлено с февраля 2014 г.), были промежутки, когда масса таких обращений Президента с конституционным представлением буквально парализовала деятельность Конституционного Суда и стала инструментом президентской обструкции в отношении конституционной юстиции. Согласно положениям Конституции (в редакции от 2 июня 2016 г.) эти полномочия Президента возобновились, однако практика их применения, по существу, не сложилась. Это связано с особенностями конституционной формы правления в государстве, которое устанавливает дуализм исполнительной власти. Поэтому период «сосуществования» сопровождался конфликтами в треугольнике «Верховная Рада — Президент — Кабинет Министров», что и стало причиной войн за правомерность актов Кабинета Ю. В. Тимошенко в 2008—2010 гг., который опирался на парламентское большинство, оппозирующее политическому курсу Президента В. А. Ющенко. В период правления Президента П. А. Порошенко по-

<sup>1</sup> См.: Конституція України (в редакції от 08.12.2004). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20060101> (дата обращения: 07.01.2018).



литический курс правительств А. П. Яценюка и В. Б. Гройсмана был более лояльным. Также исполнительную власть консолидирует фактор конфликта между Украиной и Россией.

Особые отношения сложились у Конституционного Суда с Президентом во время конституционного кризиса 2007 г. В результате парламентских выборов 2006 г. было сформировано «правительство национального единства» В. Ф. Януковича, который довольно оперативно начал концентрировать власть в своих руках, игнорируя интересы меньшинства<sup>1</sup>. В связи с этим Президент В. А. Ющенко, ссылаясь на свой статус гаранта верховенства Конституции и государственного суверенитета, считал необходимым применить принадлежащие ему властные полномочия, которые вытекают из ст. 102 Конституции. Использование арбитражных прерогатив главы государства было оформлено Указом № 264/2007, согласно которому Президент принял решение о досрочном прекращении полномочий Верховной Рады 5-го созыва в связи с нарушением парламентариями порядка формирования коалиции депутатских фракций большинства. По мнению Президента, такое нарушение состоялось в том, что возникла ситуация угрозы государственному суверенитету, правам и свободам человека и гражданина, а также потенциальной угрозы узурпации власти. Поэтому было принято решение о досрочном прекращении полномочий парламента.

Однако применение Указа Президента № 264/2007 столкнулось со значительными проблемами финансирования выборов, их организационно-методического обеспечения со стороны ЦИК и недостатками законодательного регулирования внеочередных парламентских выборов. В связи с резким противостоянием «парламент — глава государства» имеющихся у Президента правовых средств было недостаточно, т. е. принятие решения перетекало в плоскость политического процесса. Вместе с тем Указ Президента № 264/2007 был обжалован в Артемовский районный суд г. Луганска. В нарушение порядка подсудности и подведомственности рассмотрения этих категорий дел этот суд принял административный иск к производству и в качестве средства его обеспечения остановил действие Указа о досрочном прекращении полномочий парламента.

Легитимность решения Президента о роспуске парламента «подорвала» следующая серия очередных указов<sup>2</sup>. Дело заключалось в том,

<sup>1</sup> См.: Савчин М. В. Становлення конституціоналізму та відповідальне парламентське правління в Україні: криза демократії чи «тиранія» парламентської більшості? // Держава і право. 2007. Вип. 36. С. 148—156.

<sup>2</sup> См. указы Президента Украины от 29 мая 2007 г. № 476/2007, от 26 апреля 2007 г. № 355/2007, от 5 июня 2007 г. № 497/2007, от 31 июля 2007 г. № 675/2007. В частно-

что Указ № 264/2007 стал предметом проверки Конституционного Суда Украины. Одновременно Президент продолжил политические консультации, поскольку актами парламента было блокировано финансирование досрочных выборов и был изменен состав Центральной избирательной комиссии.

Деятельность и ожидаемые решения Конституционного Суда по поводу конституционности этих указов Президента получили в мае—июле 2007 г. слишком резонансную оценку и стали важными для общества. Кроме того, длительное время речь шла о нелегитимности Суда из-за обнародованной информации относительно возможных признаков коррупции в деятельности некоторых судей, что следовало из указов Президента об увольнении «за нарушение присяги судьи» ряда конституционных судей<sup>1</sup>. В свою очередь, Верховная Рада также предприняла попытку освободить некоторых судей Конституционного Суда от должности. Однако эти правовые акты имели недостаток — нелегитимность, поскольку ни парламентом, ни главой государства не были соблюдены требования надлежащей процедуры по расследованию обстоятельств «нарушения присяги» судьями Конституционного Суда.

В связи с этим для урегулирования политического и конституционного кризиса Президент в конце мая 2007 г. применил политическое средство — провел консультации с главой парламента, руководителями парламентских фракций и главой Правительства. По результатам консультаций было обнародовано совместное заявление Президента, Председателя Верховной Рады и Премьер-министра о необходимости досрочных парламентских выборов на основании ч. 1 ст. 82 Конститу-

сти, Указом от 26 апреля 2007 г. № 355/2007 было остановлено действие ст. 2 Указа № 355/2007 для принятия некоторых законодательных актов. Среди этих актов можно выделить законы Украины от 1 июня 2007 г. № 1114-V и от 29 мая 2007 г. № 1095-V, которыми были внесены изменения в законы, касающиеся отдельных вопросов проведения внеочередных парламентских выборов и замещения народных депутатов Украины, полномочия которых были досрочно прекращены, а также деятельности Центральной избирательной комиссии. Наконец, Указом от 31 июля 2007 г. № 675/2007 были также внесены изменения в Указ № 497/2007. Только после этого было обеспечено проведение досрочных парламентских выборов 30 сентября 2007 г.

<sup>1</sup> Президент В. А. Ющенко сначала освободил от должности судей Конституционного Суда «за нарушение присяги судьи». Формулировка потом была изменена на освобождение «в связи с подачей заявления об отставке», в частности, В. Ивашенко (Указ от 10 мая 2007 г. № 390, основание освобождения судьи в котором было изменено Указом от 14 июня 2007 г. № 529/2007), В. Пшеничного (Указ от 30 апреля 2007 г. № 369, основание освобождения судьи в котором было изменено Указом от 14 июня 2007 г. № 528/2007).

ции Украины. Эти договоренности позволили урегулировать некоторые законодательные коллизии, касающиеся будущего избирательного процесса, а также разблокировать работу Конституционного Суда.

### 3.3. Конституционный Суд и Кабинет Министров

Осуществляя конституционный контроль над актами Правительства, Конституционный Суд обеспечивает режим конституционности в деятельности исполнительной власти. КСУ еще не имеет четкой точки зрения относительно распределения законодательной функции парламента и регуляторной функции Правительства. Однако уже сформирован подход к размежеванию нормативных правовых актов и индивидуальных правовых актов. Конституционный Суд определил лишь в общих чертах признаки ненормативных правовых актов, отметив, что «по своей природе ненормативные правовые акты, в отличие от нормативных, устанавливают не общие правила поведения, а конкретные предписания, обращенные к отдельному индивиду или юридическому лицу, применяются однократно и после реализации исчерпывают свое действие» (решение КСУ № 2-зп/97).

Наиболее интенсивные юридические споры об обоснованности актов Кабинета Министров проходили в 2008—2010 гг., когда существовали разногласия между главой государства и Правительством. Примером может служить дело Vanco, по которому Украине грозил иск на несколько миллиардов долларов США за неисполнение обязательств по договору. Решением Министерства охраны окружающей природной среды от 25 апреля 2008 г. было аннулировано специальное разрешение компании Vanco на пользование недрами. Принимая такое решение, Минприроды руководствовалось тем, что процедура переуступки прав победителем тендера не предусматривает автоматической переуступки и права на получение другой компанией специального разрешения на недропользование. Компания Vanco 8 мая 2008 г. направила Правительству письменное требование о проведении переговоров в соответствии с положениями ст. 49 Договора о распределении углеводородов.

Кабинет Министров обосновывал свое решение о «прекращении участия государства Украина» в этом Договоре необходимостью «защиты национальных интересов» с общей ссылкой на «несоблюдение требований законодательства при подготовке и заключении Соглашения» со стороны компании Vanco.

Президент 18 июня 2008 г. своим Указом остановил действие распоряжения Кабинета Министров № 740-р и обратился в Конституци-

онный Суд по поводу конституционности этого распоряжения. После проверки конституционного представления Президента Конституционный Суд 23 октября 2008 г. принял определение об открытии конституционного производства.

Однако в конституционном представлении Президента указывалось на то, что распоряжение Кабинета Министров № 740-р подрывает основы «экономической безопасности государства», потому представление не было достаточно аргументированным. По сути, Конституционному Суду пришлось самостоятельно определять вопросы конституционности своего решения без достаточных на то юридических оснований. Именно по этим причинам Суд позже сделал вывод о том, что это дело ему не подведомственно, и прекратил производство.

По своей природе дело компании Vanco было связано с возможностью Конституционного Суда разрешать конституционные споры в условиях конкуренции конституционных ценностей, а также необходимости углубления доктрины самоограничения собственной юрисдикции, т. е. политической доктрины. И сегодня в украинской конституционной доктрине существует настоятельная необходимость исследовать понятия «публичный интерес», «публичный экономический порядок», «публичный социальный порядок» и др. Это связано с природой и целью конституционного судопроизводства — обеспечение баланса публичных и частных интересов.

В этом контексте интересной будет последующая практика Конституционного Суда относительно интерпретации регуляторных актов Правительства в свете требований верховенства права, в частности юридической определенности и надлежащей конкретизации законов. Например, согласно прецедентному праву ЕСПЧ «для того чтобы убедиться в соблюдении возможности предсказания последствий применения закона, необходимо учитывать также инструкции или административную практику, обладающие законной силой» (*Leander v. Sweden*, 26 March 1987, 9 EHRR 433). То есть при рассмотрении конституционных жалоб КСУ придется рассматривать и акты публичной администрации на предмет соблюдения пропорциональности, надлежащей конкретизации в свете конституционных ценностей и принципов.

### 3.4. Конституционный Суд и суды общей юрисдикции

Взаимоотношения Конституционного Суда с судами общей юрисдикции проявляются трояко: 1) Съезд судей Украины на основе конкурса как минимум из троих кандидатов выбирает конституционных

судей; 2) Верховный Суд может обратиться с конституционным представлением в Конституционный Суд в порядке инцидентного контроля норм в случае, если подлежит применению закон или его отдельные положения, которые дают основание считать, что они неконституционны и это существенно может повлиять на суть судебного решения; 3) решения Конституционного Суда могут стать основанием для пересмотра решений общих судов.

В практике деятельности Конституционного Суда были периоды, когда органы содействия правосудию, в частности Съезд судей Украины, использовались для давления при осуществлении конституционного правосудия<sup>1</sup>. Например, после избрания президентом В. Ф. Януковича влияние на Конституционный Суд было довольно «утонченным». Это заключалось в изменении конфигурации состава Суда в два этапа: сначала был замещен один судья, затем — четверо. Это позволило оказывать влияние на состав суда через Съезд судей Украины как наиболее уязвимый институт, участвующий в формировании Конституционного Суда<sup>2</sup>.

При решении вопроса о разграничении юрисдикции Конституционного Суда и общих судов имеет принципиальное значение то, каким образом следует понимать соотношение конституционной и административной юрисдикций. Так, по мнению Р. О. Куйбиды, В. И. Шишкина и др., существуют три способа определения компетенции административных судов: а) общее — через понятие административного дела (п. 1 ст. 3 Кодекса административного судопроизводства (КАС));

<sup>1</sup> В начале 2010 г. Ю. В. Тимошенко уступила в борьбе за пост Президента представителю пророссийской Партии регионов В. Ф. Януковичу. Еще на переходном этапе мишенью атаки через представителей в Верховной Раде и лояльных судей на Съезде судей стал именно Конституционный Суд.

<sup>2</sup> Ключевым моментом в процессе усиления авторитаризма стало принятие Конституционным Судом решения № 4-рп/2010 о толковании ст. 83 Конституции Украины. Вскоре после принятия этого решения судья-докладчик по делу Ю. Никитин подал в отставку, которая сама по себе была странной (ведь подают в отставку из-за несогласия с одиозными решениями накануне их принятия). Позже, 2 сентября 2010 г., подал в отставку судья В. Джунь, а 9 сентября 2010 г. — судьи А. Дидковский, И. Домбровский и Я. Мачужак. Как заявила в своем интервью судья Я. Мачужак, давление на судей было «утонченным» (Судья КС, яка подала у відставку: до мене застосовували витончені методи, Уніан. Інформаційне агентство. URL: <https://www.unian.ua/politics/401335-suddya-ks-yaka-podala-u-vidstavku-do-mene-zastosovali-vitoncheni-metodi.html> (дата обращения: 30.10.2017)). Давление заключалось во внесении изменений в Регламент Верховной Рады, согласно которым судей общих судов, избранных на должность конституционного судьи Съездом судей Украины и назначенных на эту должность путем перевода, стали считать ушедшими в отставку с должности судей судов общей юрисдикции.

б) при помощи перечня категорий дел, относящихся к предмету административной юрисдикции (ч. 1 ст. 17 КАС); в) при помощи перечня категорий дел публично-правового характера, которые не относятся к предмету административной юрисдикции (ч. 2 ст. 17 КАС)<sup>1</sup>. В свою очередь, Конституционный Суд сформулировал правовую позицию (решение КСУ № 8-рп/2002), согласно которой решение вопроса о конституционности актов Президента Украины не исключает возможности обжалования в судах общей юрисдикции актов Президента Украины индивидуального характера по вопросам назначения на должности или освобождения от должностей относительно их законности.

Подчеркнем, что решение Конституционного Суда, которым признана неконституционность применяемого закона по конкретному делу, может стать основанием для пересмотра судебного решения. Это положение отражено в процессуальном законодательстве и сохранено в его новой редакции. Например, в действующей редакции КАС такое основание для пересмотра решений административных судов закреплено в п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС: в том случае, когда Конституционным Судом Украины установлена неконституционность (конституционность) закона, иного правового акта или их отдельного положения, примененного (не примененного) судом при решении дела, если решение суда еще не выполнено, оно может быть пересмотрено судом. Аналогичные положения сформулированы в иных процессуальных кодексах. Следует отметить, что Конституционный Суд для общих судов не является «суперревизионной» инстанцией, поскольку решает исключительно вопросы конституционного права.

### 3.5. Конституционный Суд и другие органы государственной власти

Речь пойдет об органах, не зависящих от Правительства, но действующих как органы публичной администрации. По мнению Ю. Ващенко, эти органы власти имеют специальный статус: «В последние годы в системе публичной администрации Украины возникла группа новых субъектов, занимающих особое место и наделенных особым статусом — национальные комиссии, осуществляющие государственное регулирование в отдельных сферах экономики, в частности в сфере энергетики, коммунальных услуг, связи и информатизации, рынков ценных бумаг и рынков финансовых услуг. Указанные органы имеют

<sup>1</sup> См.: Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / ред. Р. О. Куйбіда, В. І. Шишкін. Київ, 2006. С. 86—90.

статус государственных коллегияльных органов, не относящихся ни к одной из ветвей власти»<sup>1</sup>. Их правовые акты подлежат юрисдикции административных судов, но не судебному конституционному контролю. Впрочем, Конституционному Суду пришлось не единожды решать вопрос о недопустимости вмешательства в их деятельность со стороны Президента и Кабинета Министров. Конституционный Суд Украины указывал на то, что правовое регулирование в Конституции сменилось: если в соответствии с редакцией Конституции от 28 июня 1996 г. Президент мог принимать участие в формировании некоторых органов публичной администрации, то согласно редакции Конституции от 8 декабря 2004 г. (возобновленной постановлением Верховной Рады от 24 февраля 2014 г.) он не имеет таких прерогатив (п. 3.2 решения КСУ № 19-рп/2008).

Еще одно направление процесса обеспечения конституционности Конституционный Суд развивает по поводу актов органов власти Автономной Республики Крым (АРК). Конституционный Суд столкнулся с проблемой разграничения предмета ведения АРК при решении дела об исчислении времени (решение КСУ № 4-рп/98). Правовой спор заключался в том, что с момента принятия Верховной Радой Украины в соответствии с постановлениями от 11 июня 1990 г. № 15-ХІІ «Об изменении порядка исчисления времени на территории Украинской ССР» и от 6 марта 1992 г. № 2176-ХІІ «О введении на территории Украины действия летнего времени» компетентные органы АРК не осуществляли мер по применению названных правовых актов. Конституционный Суд Украины признал это бездействие Верховной Рады АРК неконституционным, поскольку решение таких вопросов определяется исключительно законом Украины (п. 3 ч. 2 ст. 92 Конституции Украины), в котором функция по регулированию исчисления времени возложена на Кабинет Министров Украины. Также ст. 137 и 138 Конституции Украины не определяют такого полномочия по АРК. Вместе с тем результаты этого решения имели большое значение для соблюдения принципа унитарного государственного устройства: Конституционный Суд определил, что Верховная Рада АРК не обладает полномочиями принимать нормативные правовые акты в форме закона, поскольку такие действия этого органа противоречат конституционному определению статуса Верховной Рады Украины как единого органа законодательной власти Украины (ст. 75). Суд постановил, что употребление термина «закон» применительно к нормативным пра-

вовым актам АРК после принятия Конституции Украины 1996 г. неконституционно.

Конституционный Суд также установил, что Верховная Рада АРК превысила полномочия, определив в своем Регламенте возможность принять решение о «вынесении на всенародное обсуждение» проекта нормативного правового акта органа АРК (решение КСУ № 1-рп/2001). Таким образом, Суд определил, что АРК интегрирована в украинское общество и его население является неотъемлемой частью народа Украины по смыслу ст. 5 Конституции Украины.

Рассматривая дело о бюджете АРК на 1998 г., Конституционный Суд признал, что в такой сфере органы власти автономии должны следовать единой государственной правовой политике, прежде всего законам о системе налогообложения, бюджетной системе Украины, а также закону о государственном бюджете на текущий год. Конституция Украины определяет, что к предмету ведения АРК принадлежат разработка, утверждение и исполнение бюджета автономии на основе единой налоговой и бюджетной политики Украины, поэтому Верховная Рада АРК не может устанавливать порядок зачисления в республиканский бюджет налога на добавленную стоимость и акцизного сбора в силу того, что этот вопрос согласно законодательству Украины относится к компетенции Верховной Рады Украины (решение КСУ № 7-рп/98).

Что касается актов органов автономии, то в одном из своих решений Конституционный Суд определил иерархию правовых актов органов АРК следующим образом: «Конституция АР Крым является основным нормативно-правовым актом среди правовых актов, которые принимают органы АР Крым. Конституцию АР Крым принимает Верховная Рада АР Крым и утверждает Верховная Рада Украины. Правовые акты органов АР Крым не могут противоречить Конституции АР Крым, устанавливать положения, препятствующие осуществлению функций и полномочий Верховной Рады АР Крым, Совета министров АР Крым, других органов АР Крым» (решение КСУ № 1-рп/2001).

Далее в этом же решении Конституционный Суд установил разграничение полномочий Украины и АРК исходя из разграничения нормативных и исполнительных полномочий органов автономии. В частности, оно проявляется по крайней мере на двух уровнях: 1) нормативные правовые акты Верховной Рады АРК и решения Совета Министров АРК принимаются в соответствии с Конституцией и законами Украины, актами Президента Украины и Кабинета Министров Украины (ст. 135 Конституции Украины); 2) полномочия, порядок формирования и деятельности Верховной Рады АРК и Совета министров

<sup>1</sup> Ващенко Ю. Незалежні регулятори в сфері охорони здоров'я: європейський досвід та перспективи розвитку в Україні // Право і громадянське суспільство. 2014. № 1. С. 215.



АРК определяются Конституцией и законами Украины, нормативными правовыми актами Верховной Рады АРК по вопросам, отнесенным к ее компетенции (ч. 4 ст. 136). В довольно значительном количестве решений Конституционного Суда по АРК был засвидетельствован подрывной потенциал деятельности органов власти автономии против суверенитета и территориальной целостности Украины, что нашло подтверждение во время аннексии Крыма на протяжении 27 февраля — 15 марта 2014 г. Конституционный Суд Украины рассмотрел конституционные представления исполняющего обязанности связи Президента Украины, Председателя Верховной Рады Украины и Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и признал правовой акт Верховной Рады АРК о назначении местного референдума о статусе Крыма, указав, в частности, в решении от 14 марта 2014 г. № 2-рп/2014 следующее: «Конституционный Суд Украины отмечает, что принципы целостности и неприкосновенности территории Украины в пределах существующей границы, распространение суверенитета Украины на всю ее территорию установлены Конституцией Украины. Сужение границ существующей границы Украины, вывод любого субъекта объекта административно-территориального устройства Украины из ее состава, изменение конституционно закрепленного статуса административно-территориальной единицы, в частности Автономной Республики Крым и города Севастополя, как неотъемлемой составляющей части Украины путем проведения местного референдума противоречат указанным конституционным принципам».

### **3.6. Конституционный Суд и органы местного самоуправления**

Конституционный Суд, осуществляя конституционный контроль над правовыми актами, обеспечивает конституционный принцип разделения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в силу конституционной гарантии местного самоуправления (ст. 7 Конституции). В связи с этим достаточно актуальна юриспруденция Конституционного Суда Украины. Согласно решению КСУ от 2 марта 1999 г. № 2-рп/99 было признано неконституционным вмешательство Верховной Рады в предмет ведения местного самоуправления по вопросам цен и тарифов на коммунальные услуги. Суд, в частности, указал, что «ценовая политика, т. е. стратегия государства по установлению и изменению цен, является одной из составных частей внутренней экономической и социальной политики

государства. Конституционные полномочия Верховной Рады Украины на определение основ этой политики реализовано ею, в частности, в Законе Украины «О ценах и ценообразовании», который сформулировал основные принципы установления и применения цен и тарифов, а также организации контроля за их соблюдением на территории Украины». Далее Суд «размежевал» понятия ценовой политики в актах парламента и регуляторных актах Правительства и органов местного самоуправления относительно установления цен и тарифов. Регуляторные функции в определенной степени должны быть гибкими и зависеть от особенностей определенной местности. Значит, Верховная Рада неконституционным способом вмешалась в предмет ведения АРК и органов местного самоуправления, гарантированный ст. 137 и 143 Конституции Украины. Этот подход Конституционный Суд поддержал в своем решении от 2 февраля 2010 г. № 2-рп/2000, указав Верховной Раде на неконституционность практики «преодолевать» решения Суда путем внесения поправок в положения закона, признанные им неконституционными. Таким образом, Конституционным Судом наработана юридическая база трактовки вертикального разделения властей и обеспечения гарантий местного самоуправления. Согласно принципу субсидиарности законодательное регулирование и регуляторная политика распределяются и должны отвечать критерию гибкости и обеспечения максимальной доступности для населения в силу конституционной обязанности государства предоставлять и гарантировать права и свободы человека (ст. 3 Конституции).

Конституционный Суд принял решение по делу об отмене актов органов местного самоуправления. Этим решением была признана неправомерность отмены ранее принятых актов индивидуального действия, которые касались прав и свобод человека и на основании которых возникли определенные правоотношения. Для отмены этих актов органы местного самоуправления должны обратиться в суд общей юрисдикции по вопросу о признании таких актов недействительными.

По сути, Конституционный Суд углубил свою правовую позицию относительно формулировки критериев правовой определенности актов органов публичной власти. Кстати, судья Конституционного Суда В. М. Кампо в особом мнении к решению от 16 апреля 2009 г. по делу об отмене актов органов местного самоуправления отметил, что практика отмены органами публичной власти своих актов индивидуального характера является нарушением принципа *nemo iudex idoneus in propria causa*, т. е. не выступать судьей в собственном деле.



До вступления в юридическую силу поправок в Конституцию 30 сентября 2016 г. органы местного самоуправления могли отстаивать свои права, внося в Конституционный Суд конституционное представление о толковании Конституции и законов Украины; сегодня это полномочие несколько изменено — закреплено статусное полномочие Конституционного Суда интерпретировать только Конституцию Украины.

В законопроекте о внесении изменений в Конституцию Украины в части децентрализации власти появились новеллы<sup>1</sup>. В частности, предлагается введение института префекта (вместо действующих сейчас глав местных администраций), назначаемого Кабинетом Министров по представлению Президента. Префект приобретает полномочие приостанавливать действие актов органов местного самоуправления с одновременным их обжалованием в административный суд (ст. 118 и ч. 2 ст. 144 законопроекта). Хотя, как правило, вопрос о приостановлении действия актов органов местного самоуправления по ходатайству истца отдается на усмотрение административного суда в случае, если эти акты грубо нарушают права и свободы человека, государственный суверенитет и территориальную целостность.

В части полномочий Конституционного Суда предлагается аналогичное полномочие Президента, как оно уже закреплено относительно актов Кабинета Министров. То есть Президент, по мнению авторов конституционного законопроекта, может приостановить действие актов органов местного самоуправления с одновременным обращением в Конституционный Суд о решении вопроса об их конституционности в случае, если эти акты посягают на права и свободы человека, суверенитет и территориальную целостность Украины. Одновременно Президент распускает органы местного самоуправления и назначает временно государственного уполномоченного (ч. 3 ст. 144 законопроекта). На основании решения Конституционного Суда о том, что органом местного самоуправления нарушена Конституция, Верховная Рада по представлению Президента прекращает полномочия предсе-

<sup>1</sup> См.: Проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812) (дата обращения: 07.01.2018). Эти новеллы стали предметом критики в доктрине (*Мельник М., Різник С.* Про межі конституційної юрисдикції та пряму дію норм Конституції України при здійсненні правосуддя // Вісник Конституційного Суду України. 2016. № 4—5. С. 153), поскольку они дают широкую свободу усмотрения Президенту. Хотя оппоненты могут сослаться на опыт Испании относительно реакции главы правительства этой конституционной монархии на попытку сецессии Каталонии из состава Испании и применения чрезвычайных средств по возобновлению конституционного порядка согласно ст. 155 Конституции Испании.

дателя общины, совета общины, районного, областного совета и назначает внеочередные выборы в определенном законом порядке (ч. 6 ст. 144 законопроекта). Конституционный Суд согласно законопроекту должен это дело рассмотреть неотложно.

Также в последнее время активно дискутируется вопрос о введении института жалобы в интересах местного самоуправления. На сегодня спорным является то, кто может быть субъектом обжалования — только органы местного самоуправления или также жители общины или региона.

### 3.7. Конституционный Суд и другие участники правоотношений

Относительно защиты прав и свобод частных лиц Конституционный Суд дифференцирует подходы в зависимости от того, физическое это лицо или юридическое. Признав в деле по обращению жителей города Желтые Воды универсальный характер конституционного права человека на судебную защиту (решение КСУ № 9-зп/97), Конституционный Суд распространил судебную юрисдикцию на правовые акты, действия/бездействие прокуратуры по вопросам уголовной юстиции (решение КСУ № 6-рп/2001). Такая конституционная юриспруденция в дальнейшем повлияла на принципы административного судопроизводства и процедуры обжалования правовых актов, действий/бездействия работников органов дознания, досудебного следствия и прокуратуры в сфере уголовной юстиции. Однако в связи с конституционными поправками от 2 июня 2016 г. Конституционному Суду придется менять такой свой универсалистский подход, поскольку согласно этим поправкам гарантируется только апелляционное обжалование судебных решений, а кассация допускается только в случаях, предусмотренных законом (ст. 126 Конституции Украины).

Относительно юридических лиц подходы Конституционного Суда неоднозначны. Конституционный Суд признает, что согласно концепции верховенства права законы должны соответствовать принципам свободы, равенства, справедливости (заключение КСУ № 2-в/99, решение КСУ № 15-рп/2004). С этой точки зрения Конституционный Суд признал конституционным ограничение деятельности политических партий (решение КСУ № 9-рп/2007). Вместе с тем такой подход Конституционный Суд применяет осторожно, поскольку согласно его правовой позиции это может посягать на конституционный принцип разделения властей (ст. 6) и расцениваться как вмешательство в сферу усмотрения законодателя. В своей практике Конституционный Суд

также признает в качестве нарушения принципа разделения властей заполнение пробелов или преодоление коллизий в законодательстве, хотя это не вытекает из Конституции Украины. Эта позиция Конституционного Суда уязвима с точки зрения защиты прав человека и основных свобод, отказ в конституционной защите которых прямо противоречит принципу верховенства права. В частности, в определении от 10 июля 1998 г. № 41-у Конституционный Суд по этому поводу отметил следующее: «Порядок конкретных государственно-служебных отношений, устранения противоречий и заполнения пробелов в действующем законодательстве в компетенцию Конституционного Суда не отнесен» (определение № 2-у/2000). Такой подход является отказом в правосудии и неконституционным ограничением права на судебную защиту, которое не может быть ограничено даже в условиях военного и чрезвычайного положения.

Формально, не будучи органами парламента, фракции играют важную роль в организации законодательного органа. В частности, фракции обеспечивают дисциплину при голосовании депутатов, а в случае ее несоблюдения могут налагать дисциплинарные санкции. Согласно ч. 6 ст. 81 Конституции Украины фракция может исключить из своего состава депутата, что влечет потерю депутатского мандата (это является элементом императивного мандата). Однако возникает вопрос, конституционной ли будет потеря депутатом мандата в случае исключения депутата из фракции, если он голосует вопреки позиции фракции. Ответ будет отрицательный, поскольку это противоречит основному праву на свободу слова (ст. 34 Конституции) и такая санкция непропорционально сужает сущностное содержание основного права (ч. 2, 3 ст. 22). Фракции — важный инструмент парламентского контроля<sup>1</sup>, поскольку они могут мобилизовать необходимое число депутатов для инициирования процедуры вынесения вотума недоверия (не менее трети конституционного состава парламента). Через фракции осуществляется представительство разных интересов, поэтому свободный демократический дискурс имеет большое значение.

#### 4. Обеспечение верховенства Конституции и устройство Конституционного Суда

Для адекватного раскрытия этого вопроса необходимо обратить внимание на композицию Суда, статус судей, пределы полномочий и их предмет.

<sup>1</sup> См.: Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). Харків, 2004; Шановал В. Зарубіжний парламентаризм. Київ, 1993. С. 130—137.

#### 4.1. Устройство Конституционного Суда

Композиция Конституционного Суда Украины после конституционной реформы правосудия существенно изменилась. Закон о Конституционном Суде от 13 июля 2017 г.<sup>1</sup> предусматривает деятельность Конституционного Суда в форме заседаний Большой палаты, в которую входят все судьи. Также в составе Суда создаются два сената, между которыми распределяются дела по рассмотрению конституционных жалоб. Сохраняется практика деятельности в составе Конституционного Суда коллегий судей, которые решают вопросы о допустимости конституционных жалоб и обращений. В состав шести (вместо трех, как это было ранее) коллегий входят по трое судей.

Организация работы Большой палаты обеспечивает единство практики Конституционного Суда. Смысл названных выше законодательных изменений заключается в установлении для Большой палаты функции распределения дел между сенатами и коллегиями судей и предоставлении возможностей изменения юриспруденции Конституционного Суда. В свою очередь, сенаты могут передавать на рассмотрение Большой палаты конституционные жалобы, если они могут привести к изменению юриспруденции Конституционного Суда или если дело имеет принципиальное значение и сенат не может принять решение.

Устройство Конституционного Суда остается уязвимым, поскольку Суд формируется тремя институтами власти: Верховной Радой, Президентом и Съездом судей, которые назначают по шесть судей. После внесения изменений в Конституцию в части правосудия эта модель формирования Конституционного Суда не была изменена, хотя многие ученые считают, что карьерные судьи часто сталкиваются с трудностями в ситуациях, когда нужно проверять соответствие норм законов основополагающим принципам права, которые составляют сущностное ядро Конституции. Это связано с многолетними стереотипами в применении законов, в силу чего карьерным судьям тяжело преодолеть профессиональную привычку неуклонного применения закона. Ни Конституционная Ассамблея, ни Конституционная Комиссия так и не разрешили этот спорный момент формирования Конституционного Суда, сохранив первичную модель.

Как свидетельствует практика, такая композиция формирования Конституционного Суда может привести к обструкции и, как след-

<sup>1</sup> См.: Закон України від 13.07.2017. № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 35. Ст. 376.

ствие, к параличу деятельности Суда. Например, когда в октябре 2004 г. закончились полномочия многих судей, состав Конституционного Суда оказался неполномочным рассматривать дела (полномочность Суда — 12 судей), поскольку Верховная Рада не назначала судей по своей квоте, а судей, назначенных Президентом и Съездом судей, не приводили к присяге на заседании Верховной Рады. Только после назначения судей Парламентом в июне 2006 г. удалось возобновить деятельность Конституционного Суда. Подобная ситуация наблюдается с конца 2016 г., поскольку на конец 2017 г. назначены конкурсы на заполнение пяти вакансий конституционных судей. Наверное, в этом заключается одна из основных причин, по которой Конституционный Суд принял первое за год решение только в конце ноября 2017 г.

#### 4.2. Правовой статус судьи Конституционного Суда

Судьи Конституционного Суда назначаются на девять лет без права переизбрания (ст. 148 Конституции). Ранее требования к судье Конституционного Суда в Украине были более формальными. В частности, к судье предъявлялись требования о наличии гражданства Украины, высшего юридического образования, опыта работы по юридической специальности от 15 лет. После внесения поправок в Конституцию Украины от 2 июня 2016 г. кроме этих требований конституционные судьи должны соответствовать определенным качественным требованиям, в частности обладать высокими моральными качествами и быть юристом с признанным уровнем компетентности. Этот подход критикуется за наличие оценочных терминов, которые, по мнению критиков, могут привести к произвольному порядку назначения судей. Однако процесс назначения конституционных судей связан с общественно-политическими дебатами, и тут главным критерием является степень гражданского контроля за этим процессом, оценка конкретного кандидата на предмет его компетентности, умения сопротивляться давлению со стороны и умения принимать сложные решения в условиях юридической неопределенности исходя из задач защиты основоположных конституционных ценностей и принципов.

К конституционному судье предъявляются требование политической нейтральности, а также требование не совмещать должность судьи с другими сферами деятельности, в частности судья не может принадлежать к политическим партиям, профсоюзам, принимать участие в какой бы то ни было политической деятельности, иметь представительский мандат, занимать другие оплачиваемые должности, выпол-

нять другую оплачиваемую работу, кроме научной, преподавательской или творческой (ст. 11 Закона о КСУ).

Судьи назначаются на должность по результатам конкурса. В Верховной Раде организацию конкурса обеспечивает Комитет правовой политики и правосудия, при Президенте формируется Конкурсная комиссия из числа юристов «с признанным уровнем компетентности», а со стороны судебной власти — Совет судей. Вопрос о назначении судей в Верховной Раде окончательно решается на ее пленарном заседании. При этом ч. 3 ст. 208<sup>4</sup> Регламента Верховной Рады<sup>1</sup> не соответствует ст. 3, 8 и 148 Конституции, поскольку сужает сущностное содержание права лица, формально подпадающего под требования, которые предъявляет Конституция к судьям Конституционного Суда, связывая возможность выдвижения кандидатов только парламентскими фракциями. Однако парламентские фракции не упоминаются в ст. 148 Конституции как субъекты выдвижения кандидатов в судьи Конституционного Суда, они являются не органом парламента, а только одной из форм объединения народных депутатов. Именно ссылаясь на ч. 3 ст. 208<sup>4</sup> Регламента Верховной Рады, профильный комитет отказал в регистрации четырем кандидатам<sup>2</sup>. После собеседования с кандидатами, проведения их специальной проверки Верховная Рада на пленарном заседании большинством своего общего состава избирает судей Конституционного Суда.

Президент назначает судей Конституционного Суда на основании решения Конкурсной комиссии с учетом результатов собеседования, специальной проверки кандидатов и изучения их досье. Съезд судей на основе подготовленных материалов Совета судей большинством голосов принимает решение об избрании судей Конституционного Суда на своем заседании. Процесс назначения конституционных судей должен осуществляться на протяжении трех месяцев со дня оглашения вакансии должности судьи. Судья приступает к исполнению своих полномочий со дня принесения присяги на специальном пленарном заседании Конституционного Суда.

Судья Конституционного Суда может публично выражать свое мнение по существу только тех дел, по которым Суд уже принял решение или дал заключение. Конституционный судья во время пребывания в

<sup>1</sup> См.: Закон України від 10.02.2010. № 1861-VI «про Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 14—15, № 16—17. Ст. 133 с последующими изменениями.

<sup>2</sup> См.: Рішення про конкурс на посади суддів Конституційного Суду України, Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя. URL: <http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/31884.pdf> (дата обращения: 29.11.2017).

должности не может быть удостоен государственных наград, отличий, специальных званий Украины, а также никаких других наград, знаков отличия, грамот, за исключением награждения за проявленное им личное мужество и героизм в условиях, связанных с риском для жизни.

Изменен порядок привлечения конституционного судьи к дисциплинарной ответственности.

Во-первых, без согласия Конституционного Суда судья не может быть задержан или содержаться под стражей или арестом до вынесения обвинительного приговора судом, за исключением задержания судьи во время совершения тяжкого или особо тяжкого преступления или сразу же после его совершения (раньше этот вопрос решала Верховная Рада).

Во-вторых, вопрос о привлечении конституционного судьи к ответственности решает только Конституционный Суд (раньше такие решения принимали соответственно Верховная Рада, Президент и Съезд судей — в отношении судей, которые были ими назначены). Вопрос об увольнении конституционного судьи с должности решает Конституционный Суд двумя третями голосов его общего состава (ст. 149 Конституции). Конституция также конкретизирует основания для увольнения конституционного судьи, которые имеют исчерпывающий характер:

1) неспособность выполнять свои полномочия по состоянию здоровья;

2) нарушение судьей требований относительно несовмещения должностей;

3) совершение им существенного дисциплинарного проступка, грубое или систематическое пренебрежение своими обязанностями, не совместимое со статусом судьи Конституционного Суда или его несоответствие занимаемой должности;

4) подача судьей заявления об отставке или об освобождении от должности по собственному желанию.

Закон о Конституционном Суде Украины впервые регулирует вопросы, связанные с конфликтом интересов конституционных судей. В частности, судья Конституционного Суда не может участвовать в подготовке, рассмотрении и принятии решений, выполнять другие полномочия по вопросам, по которым у него существует реальный или потенциальный конфликт интересов. При наличии у судьи реального или потенциального конфликта интересов он должен в течение одного рабочего дня письменно проинформировать об этом Суд и заявить самоотвод (ст. 60 Закона о КСУ). Такие нормы усиливают независимое положение Конституционного Суда.

### 4.3. Функции и полномочия Конституционного Суда

Функции Конституционного Суда определяются в соответствии с его положением в системе государственного устройства в качестве ключевого элемента органического конституционализма. Функционирование конституционных судов отражает дилемму современного конституционализма: «народный суверенитет или демократию и их зависимость от конституционных норм, т. е. от прав человека и разделения властей»<sup>1</sup>.

Конституционная юстиция влияет на политический процесс при помощи юридических средств, среди которых ведущее — это юридическая аргументация ее решений. В целях ограничения влияния политических обстоятельств на деятельность конституционных судов используется доктрина политического вопроса. Конституционный Суд сформулировал ее своеобразно как доктрину «вопроса политической целесообразности», рассматривая Закон о конституционности законодательного установления 4%-ного барьера для политических партий на парламентских выборах<sup>2</sup>. В определении от 5 марта 1999 г. Конституционный Суд подчеркнул, что решение политических вопросов противоречит его назначению в качестве единственного органа конституционной юрисдикции, поскольку любая политическая деятельность не совместима с деятельностью как судей общих судов, так и конституционных судей.

Что касается функций Конституционного Суда, то его председатель (1999—2002) В. Е. Скомороха выделяет следующие: конституционный контроль, проверка договоров на предмет их совместимости с Конституцией Украины, официальное толкование Конституции Украины, а также рассмотрение конституционных жалоб<sup>3</sup>. М. Тесленко предлагает, кроме этого, рассматривать функции решения компетенционных

<sup>1</sup> Гьофе О. Розум і право. Складові інтеркультурного правового дискурсу. Київ, 2003. С. 220.

<sup>2</sup> Конституционный Суд Украины в решении от 26 февраля 1998 г. № 1-рп/98 сформулировал положение, согласно которому «лишение списков кандидатов в депутаты от политических партий, избирательных блоков партий, получивших менее четырех процентов голосов избирателей, права на участие в распределении депутатских мандатов является вопросом политической целесообразности, и оно должно решаться Верховной Радой Украины». Хотя в связи с этим можно вспомнить совсем иное по духу и концепции решение Федерального конституционного суда ФРГ от 24 февраля 2014 г. о заградительном барьере. Этим решением было признано неконституционным повторное установление Бундестагом 3%-ного барьера при выборах в Европарламент.

<sup>3</sup> См.: Скомороха В. Е. Конституційний Суд України в механізмі державної влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. С. 11—12.



споров между органами власти<sup>1</sup>. По мнению М. В. Савенко, основные направления, предмет и содержание деятельности органа конституционной юрисдикции — служить реализации его компетенции и выполнению поставленных перед ним задач, главная из которых заключается в обеспечении верховенства права и конституционной законности. Основными функциями этого органа выступают: правосудие; конституционный контроль; официальное толкование Конституции и законов Украины; правовая охрана Конституции; обеспечение соблюдения принципа разделения государственной власти; защита (арбитражная) конституционных прав и свобод<sup>2</sup>.

Еще недавно была распространена точка зрения, согласно которой Конституционный Суд не является органом правосудия. Например, бывший заместитель Председателя Конституционного Суда В. М. Шаповал считал, что Суд не имеет прямой связи с осуществлением правосудия<sup>3</sup>. А согласно мнению М. В. Савенко, под правосудием необходимо понимать деятельность компетентного суда, которая осуществляется от имени государства по установленной законом процедуре и содержание которой — рассмотрение и разрешение конфликтов или правовых вопросов, возникающих в процессе реализации норм конституционного, гражданского, уголовного, административного и других отраслей права<sup>4</sup>. Однако с этим мнением нельзя согласиться, поскольку Конституционный Суд Украины имеет все признаки органа правосудия: независимость и ее гарантии; особый статус конституционных судей; определенные законом полномочия и процедура рассмотрения дел; принятие общеобязательных, окончательных решений, не требующих дополнительного одобрения со стороны других органов власти. основополагающее значение при этом играет способность Конституционного Суда аргументировать свои решения исходя из критериев верховенства права и уважения достоинства человека.

На базе этих императивов реформировались полномочия Конституционного Суда Украины согласно Закону о внесении изменений в Конституцию Украины в части правосудия от 2 июня 2016 г. Предусматривалось право на обращение в Конституционный Суд по вопросам

<sup>1</sup> См.: *Тесленко М.* Конституційна юрисдикція в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2000. С. 9.

<sup>2</sup> См.: *Савенко М. В.* Правовий статус Конституційного Суду України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. С. 6—7.

<sup>3</sup> См.: *Шаповал В. М.* Проблеми розвитку конституційної юрисдикції в Україні // Вісник Конституційного Суду України. 1998. № 2. С. 45.

<sup>4</sup> См.: *Савенко М. В.* Правовий статус Конституційного Суду України. С. 7.

конституционности международных договоров<sup>1</sup> и конституционности вопросов, которые выносятся на всеукраинский референдум по народной инициативе; для группы не менее 45 народных депутатов вводился институт нормативной конституционной жалобы. Также был сужен предмет официального толкования Конституционным Судом — только интерпретация положений Конституции Украины (раньше толковались также законы). К сожалению, ч. 3 ст. 8 Закона о Конституционном Суде Украины сохранила проблемное положение по поводу того, что Суд не рассматривает вопросы законности постановлений Верховной Рады, нормативных актов Президента и Кабинета Министров, хотя решение этого вопроса имплицитно заложено в ч. 2 ст. 8 Конституции Украины. Этой нормой устанавливается иерархия правовых актов: «Конституция — закон — подзаконный акт», поскольку главным критерием должна быть надлежащая конкретизация правовыми актами конституционных принципов и ценностей (достоинство человека, свобода, равенство и запрет дискриминации, демократия и т. п.).

#### 4.4. Пределы полномочий Конституционного Суда и доктрина самоограничения конституционной юстиции

В соответствии со сформулированной Конституционным Судом Украины доктриной политической целесообразности парламент самостоятельно определяет модели правового регулирования конкретной законодательной сферы, указанной в ст. 92 Конституции. В частности, Конституционный Суд при решении вопроса о конституционности установления 4%-ного избирательного барьера для политических партий (их блоков) признал, что это вопрос политической целесообразности. Причем Суд признал, что Верховная Рада действует исключительно в пределах конституционных полномочий в отношении механизма применения отдельных процедур в ходе избирательного процесса. В частности, эта доктрина детализирована в определении от 5 марта 1999 г., в котором Конституционный Суд У отметил, что ре-

<sup>1</sup> Например, когда в нарушение конституционной процедуры в Верховной Раде были ратифицированы так называемые Харьковские договоры (см.: *Кансамун І.* Як Харківські угоди підготували «Мінський котел» // День. 2017. 25 квітня. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/yak-harkivski-ugody-pidgotuvaly-minskyu-kotel> (дата обращения: 29.10.2017)), которыми до 2042 г. продлевалась аренда города Севастополя Российской Федерацией для базы Черноморского флота в нарушение конституционного запрета о размещении военных баз на территории Украины (ст. 17). Оппозиция не могла оспорить это решение парламента, поскольку до 2016 г. полномочием на обращение в Конституционный Суд по вопросам конституционности международных договоров владели только фактически заинтересованные субъекты: Президент и Кабинет Министров.



шение политических вопросов противоречит его назначению в качестве единственного органа конституционной юрисдикции, поскольку любая политическая деятельность не совместима с деятельностью как судей общей юрисдикции, так и судей Конституционного Суда.

Конституционный Суд сформировал подходы, согласно с которыми он отказывает в рассмотрении вопросов политической целесообразности (решение КСУ № 1-рп/98), законности правовых актов (определение КСУ № 5-у/99), коллизий (определения КСУ № 20-у/2000 и № 28-у/2005) и пробелов в действующем законодательстве (определение КСУ № 9-у/2002), исследовании фактических обстоятельств (определения КСУ № 53-у/97 и № 31-у/99) и обстоятельств политического характера (определение КСУ № 2-уп/2000), проверке конституционности правовых актов, утративших силу (определение КСУ № 62-у/97).

Свой подход относительно отказа в рассмотрении вопросов, касающихся коллизий и пробелов в законодательстве, Конституционный Суд мотивирует, в частности, тем, что заполнение пробелов и разрешение коллизий в текущем законодательстве нарушает принцип разделения властей и представляет собой вмешательство в осуществление законодательной власти. Эта позиция обусловлена мировоззренческими факторами, по которым разрешение коллизий и восполнение пробелов в законодательстве является созданием правовых норм. Статья 57 Конституции Украины обязывает органы публичной власти обеспечить надлежащий порядок доведения до сведения населения содержания нормативных правовых актов о содержании и объеме прав и обязанностей индивида, что свидетельствует о неконституционности пробелов или коллизий в текущем законодательстве. И эту проблему должен решать, по сути, именно Конституционный Суд, применяя аналогию закона или аналогию права.

Конституция как основной закон общества и государства — правовой акт, который применяется в определенной социальной среде при конкретных исторических обстоятельствах, своеобразный «открытый текст». Причем речь не идет исключительно о ее текстуальном анализе. Конституцию можно определить как продукт развития общества, она отражает общественный консенсус относительно социальных ценностей, которые обеспечиваются правовой защитой, сложившуюся практику применения правовых норм и социально значимое поведение.

Концепция конституции как «открытого текста» основана на том, что конституция не может сводиться к своеобразному «конституционному кодексу», поскольку идея того, «чтобы она охватывала все возможные жизненные ситуации и предоставляла ответы на все вопро-

сы без дополнительного судебного толкования являются иллюзорными и наносят ущерб конституционно-правовому регулированию»<sup>1</sup>.

В соответствии с реалистической теорией толкования конституции<sup>2</sup> ее предписания наполняются содержанием в ходе реализации полномочий по толкованию текста конституции (семиотический аспект) в фактических обстоятельствах дела (социологический аспект, в том числе дилемма эффективности и юридической силы конституционных норм). Такой подход основан на свободе усмотрения конституционной юрисдикции согласно нормам конституции, верховенству права и надлежащей правовой процедуре принятия решений.

#### 4.5. Предмет основных полномочий Конституционного Суда

В ст. 7 Закона о Конституционном Суде Украины систематизированы полномочия органа конституционной юстиции. Обзор этих полномочий в свете существующей практики Конституционного Суда и новелл, связанных с реформой конституционной юстиции приведен ниже.

1. *Конституционный контроль над правовыми актами.* Конституционный Суд проводит ограниченный конституционный контроль, поскольку может проверять конституционность законов и других нормативных правовых актов Верховной Рады Украины, Президента Украины, Кабинета Министров Украины. Такое полномочие Конституционного Суда осуществляется в форме последующего конституционного контроля, т. е. предмет проверки — конституционность этих актов, которую в Украине связывают с основаниями и пределами полномочий, способом их реализации, соблюдением процедуры их принятия и приведения в действие, которые должны соответствовать Конституции и надлежащим образом конкретизировать ее нормы в свете основополагающих принципов права (ч. 2 ст. 19 и ст. 152 Конституции Украины). Для последующего конституционного контроля важно, насколько эффективно Конституционный Суд защищает конституционные ценности.

Согласно принципам юриспруденции Конституционного Суда сформулировано видение систематики конституционного контроля над правовыми актами: «В части первой статьи 92 Основного Закона Украины закреплён принцип приоритета (верховенства) закона в си-

<sup>1</sup> Шевчук С. В. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2008. С. 82.

<sup>2</sup> См.: Тронер М. Реалистическая теория толкования // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1.

стеме других нормативно-правовых актов, с помощью которого осуществляется правовое регулирование важнейших общественных отношений. Перечень вопросов, которые должны регулироваться исключительно законами Украины, предусмотрен этой нормой, имеет императивный характер, а это значит, что все решения по ним должны приниматься в форме закона» (решение КСУ № 4-рп/2008). Соответственно право принимать законы, когда оно не осуществляется непосредственно народом Украины, принадлежит исключительно Верховной Раде и не может передаваться другим органам или должностным лицам (решение КСУ № 15-рп/2000); права делегирования законодательной функции парламентом другому органу власти Конституцией Украины не предусмотрено (решение КСУ № 15-рп/2009).

Довольно интересная практика сложилась в деятельности Конституционного Суда относительно понимания принципа равенства и процессуальных гарантий прав человека. В частности, равенство имплицитно включает в себя дифференциацию, основанную на определенных качествах человека как социального индивида, поэтому существует необходимость в целях обеспечения его потребностей и интересов установить равномерность распределения социальных благ.

Сходные критерии обеспечения принципов равенства и недискриминации согласно практике Европейского Суда по правам человека<sup>1</sup> применяет Конституционный Суд Украины, но не в полном объеме. Пример — дело по конституционному обращению А. Козлова (решение КСУ № 7-рп/2013). Конституционный Суд констатировал, что существует различие для физических лиц — потребителей и юридических и физических лиц — субъектов предпринимательской деятельности. Такое различие базируется на установлении для юридических лиц двукратного ограничения размера неустойки по кредитным договорам в соответствии с размером кредита, в то же время для физических лиц такие ограничения законодательно не установлены. Суд указал, что условия договора потребительского кредита, его заключения и исполнения должны подчиняться принципам, согласно которым потребитель считается слабой стороной в договоре и подлежит особой правовой защите с учетом принципов справедливости, добросовестности и разумности. Вместе с тем Суд ограничился предостережением: выполнение государством конституционной обязанности по защите прав потребителей требует специального законодательного урегулирования.

<sup>1</sup> См.: Запрещение дискриминации в рамках Европейской конвенции о правах человека (статья 14). Руководство для юристов. Interrights 2009.

Справедливость представляет собой критерий установления допустимых границ вмешательства государства в частную жизнь. Посредством этого критерия определяется правовое содержание деятельности органов публичной власти. Справедливость трактуется Конституционным Судом как гуманитарное измерение права (уважение к достоинству человека)<sup>1</sup>, обеспечение принципа равенства и оправдания дифференциации (решение КСУ № 15-рп/2004), одинаковое применение законов и недискриминация. В частности, процессуальная справедливость проявляется в реализации права на судебную защиту. В одном из своих решений Конституционный Суд по этому поводу отметил следующее: «Право на судебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека и гражданина. В частности, положения ч. 2 ст. 64 Конституции не допускают ограничения права на судебную защиту даже в условиях военного или чрезвычайного состояния» (решение КСУ № 6-рп/2001).

Конституционный Суд опосредствованно в своих решениях признает, что с точки зрения процессуальной справедливости функция Суда заключается в том, чтобы обеспечить баланс интересов в обществе, т. е. в конечном счете публичный интерес. В соответствии с этим Суд, осуществляя правосудие, обеспечивает защиту гарантированных Конституцией и законами Украины прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц, общества и государства (решения КСУ № 15-рп/2004 и № 1-рп/2008).

С точки зрения процессуальных гарантий прав человека важно решение Конституционного Суда № 1-рп/2017, касающееся судебного контроля над применением меры пресечения к подозреваемым в виде содержания под стражей. Суд указал, что цель ч. 2 ст. 29 Конституции — не допустить произвольного ограничения (лишения) свободы, поэтому необходим периодический судебный контроль, который проводится в определенные законом интервалы времени.

Конституционный Суд подчеркнул, что во втором предложении ч. 3 ст. 315 Криминального процессуального кодекса фактически указано на своеобразную презумпцию пролонгации содержания под стражей, если ни одна из сторон в судебном процессе не заявит иного ходатайства, и это положение произвольно. Конституционный Суд от-

<sup>1</sup> В этом контексте заслуживает внимания юридическая техника обоснования решений в конституционной юриспруденции на основе сочетания норм ч. 2 ст. 3 и ч. 3 ст. 22 Конституции Украины, которые, в сущности, в системном толковании отражают доктрину сохранения сущности содержания основного права. См.: Заключение КСУ № 1-в/2001 и решение КСУ № 5-рп/2005.

метил, что судебный контроль составляет обязательное условие для продолжения срока содержания под стражей, как и домашнего ареста. При этом выводы следователя об обстоятельствах, касающихся существа подозрения, обвинения в ходе обоснования меры пресечения на стадии досудебного следствия, не являются преюдициальными, поэтому Конституционный Суд обязал суды повторно выяснять обоснованность продолжения срока содержания под стражей в качестве меры пресечения. Если нет надлежащего обоснования для содержания лица под стражей, оно подлежит незамедлительному освобождению.

Еще в одном деле Конституционный Суд (решение № 12-рп/2010) сформулировал следующий вывод: «В аспекте конституционного представления относительно субъектов получения доказательств по уголовному делу в результате осуществления оперативно-розыскной деятельности положения первого предложения части третьей ст. 62 Конституции Украины, согласно которому обвинение не может основываться на доказательствах, полученных незаконным путем, следует понимать так, что обвинение в совершении преступления не может основываться на фактических данных, полученных в результате оперативно-розыскной деятельности уполномоченным на то лицом без соблюдения конституционных положений или с нарушением порядка, установленного законом, а также полученных путем совершения целенаправленных действий по их сбору и фиксации с применением мер, предусмотренных Законом Украины “Об оперативно-розыскной деятельности”, лицом, не уполномоченным на осуществление такой деятельности».

В этом деле речь шла о конституционных процессуальных гарантиях прав человека, поскольку предметом ч. 3 ст. 62 Конституции Украины является законный порядок получения доказательств в целях доказывания вины конкретного лица в совершении преступления, хотя следует учесть, что на частных лиц распространяются требования ст. 55 и 59 Конституции, которые определяют структуру прав личности на защиту и на правовую помощь.

2. *Официальное толкование Конституции Украины.* Это довольно нетрадиционный способ формализации полномочий конституционной юстиции. Интерпретация Конституции служит имманентной характеристикой конституционной юстиции — требуемым условием легитимности ее решений. Необходимость интерпретации Конституции вызвана тем, что Основным законом устанавливаются пределы политической деятельности. Поэтому следует достоверно определить правовые ограничения политической деятельности. Такая достоверность и предсказуемость достигается благодаря тому, что Суд придержива-

ется своей юриспруденции в аналогичных делах, в которых конституционные нормы толкуются на тех же основаниях и в зависимости от фактических обстоятельств этого же рода. Нормативное содержание Конституции определяет перемещение споров о понимании ее положений из политической плоскости в юридическую.

Однако политический процесс связан отношениями представительной демократии, когда должны обеспечиваться свободный обмен мнениями, баланс интересов правящего большинства и оппозиции. Поэтому справедливо такое мнение: «Цель толкования заключается в переводе смысла нормы права на более доступную и понятную речь, раскрытии, развитии ее содержания, в детализации существующих положений, приближенных к конкретным ситуациям, чтобы они не вызвали сомнений в их урегулировании соответствующей нормой и обеспечивали ее правильное понимание и реализацию»<sup>1</sup>. Применяя правовые нормы, необходимо учитывать реальность и требования надлежащей правовой процедуры. Для этого следует разделить функции законодателя и правосудия. Правосудие влияет таким образом на политическую деятельность и приводит ее в соответствие с принципом верховенства права. Как видим, интерпретация Конституции является прерогативой органа конституционной юстиции и отражением прямого действия положений Конституции.

Что касается правосудия, то согласно с изменениям в Конституции, внесенным 2 июня 2016 г., Конституционному Суду принадлежит полномочие толковать Конституцию Украины, а полномочие толковать законы перешло к Верховному Суду как суду кассационной инстанции. Ранее полномочие Конституционного Суда толковать Конституцию и законы Украины имело особое значение для защиты конституционных прав и свобод. Видимо, сегодня полномочие толковать Конституцию оставили за Конституционным Судом, чтобы не допустить ситуаций присвоения Верховной Радой в нарушение фундаментального принципа *nemo esse debet iudex in propria causa*.

3. *Конституционный контроль международных договоров.* Такой контроль осуществляется по обращению Президента, или не менее 45 народных депутатов, или Кабинета Министров путем формирования заключений о соответствии Конституции Украины действующих международных договоров или тех международных договоров, которые вносятся в Верховную Раду для получения согласия на их обязательность.

<sup>1</sup> Савенко М. В. Правовой статус Конституційного Суду України. С. 7.



Это полномочие Конституционный Суд реализует посредством превентивного конституционного контроля за конституционностью одобрения международных договоров, которые вносятся в Верховную Раду для получения согласия на их обязательность, а также в форме последующего контроля над действующими международными договорами. Такая форма контроля обеспечивает действие правового механизма выполнения Украиной международных договоров в соответствии с Конституцией.

Участие конституционной юстиции в трансформации международных договоров в национальную правовую систему предотвращает случаи противоречия Конституции международных договоров, обязательных для государства. Идея такого участия конституционной юстиции заключается в определении конституционного механизма выполнения международных договоров, поскольку государство не может отказаться от этого на том основании, что они противоречат национальному праву (ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров). Вопрос о недействительности международных договоров решается только в соответствии с нормами международного права (в частности, согласно ст. 27, 46, 65, 66 и др. Венской конвенции о праве международных договоров).

4. *Контроль за конституционностью предмета всеукраинского референдума по народной инициативе.* Такой контроль проводится по обращению Президента или не менее 45 народных депутатов посредством заключений о конституционности вопросов, предлагаемых для вынесения на всеукраинский референдум по народной инициативе. Предметом рассмотрения служит, как правило, проверка конституционности вопросов или законопроектов, которые выносятся на референдум. Результаты референдума признаются недействительными только в тех случаях, когда ошибки или нарушения в ходе агитации и голосования за предмет референдума фактически повлияли на их результат.

Непосредственно Конституционный Суд такую форму конституционного контроля применил при назначении Президентом Украины референдума по народной инициативе согласно Указу от 15 января 2000 г. № 65/2000. Конституционный Суд столкнулся в данном случае с правовой неопределенностью, поскольку непосредственно в Законе от 3 июля 1991 г. № 1286-12 о всеукраинском и местном референдумах не были урегулированы вопросы реализации права народной инициативы о внесении изменений в Конституцию в контексте положений ее разд. XIII. Конституционный Суд встал на позицию обеспечения этой формы непосредственной демократии, указав на возможность проведения такой процедуры в соответствии с законодательством Украины.

Одновременно в решении подчеркивалось, что народ Украины может определять и изменять конституционный строй, сочетая способы непосредственной и представительной демократии. В случае доведения народной инициативы до компетентных органов публичной власти Президент Украины, Центральная избирательная комиссия обладают свободой усмотрения определять конституционность вопросов, которые выносятся на голосование, и обязаны выполнить такую предварительную проверку. При внесении изменений в Конституцию Украины установлена соподчиненность действий главы государства, народных депутатов, парламента в целом, т. е. их сбалансированность и взаимодействие в целях реализации воли народа как единственного носителя суверенной власти (решение КСУ № 3-рп/2000).

При рассмотрении предмета этого референдума Конституционный Суд признал некоторые его вопросы неконституционными, поскольку они не соответствовали требованиям юридической определенности и требованиям к формуле референдума:

«1) пункта 1 статьи 2 Указа, в котором изложен вопрос: “высказываетесь ли Вы за недоверие Верховной Раде Украины XIV созыва и внесение в связи с этим дополнения в часть вторую статьи 90 Конституции Украины следующего содержания: “а также в случае выражения недоверия Верховной Раде Украины на всеукраинском референдуме, дает основания Президенту Украины для роспуска Верховной Рады Украины?”»;

2) пункта 6 статьи 2 Указа, в котором изложен вопрос: “согласны ли Вы с тем, что Конституция Украины должна приниматься всеукраинским референдумом?”».

Этот референдум примечателен попыткой исполнительной власти манипулировать общественным мнением и способствовать концентрации власти в руках Президента путем применения формально демократических процедур. По существу, такой референдум по вопросам изменения Конституции по юридической силе является рекомендательным, поскольку вопросы о внесении изменений в Конституцию урегулированы в ее разд. XIII.

5. *Контроль за конституционностью процедуры импичмента Президента.* По обращению Верховной Рады Конституционный Суд дает заключение о соблюдении конституционной процедуры расследования и рассмотрения дела о снятии Президента с поста в порядке импичмента в пределах, определенных ст. 111 и 151 Конституции. Рассмотрение дел о конституционно-правовой ответственности должностных лиц является традиционным полномочием органов конституционной юстиции.



Закон от 3 июня 1992 г. о Конституционном Суде Украины наделял Конституционный Суд полномочиями рассматривать дела в порядке импичмента также относительно Премьер-министра и других членов Правительства, Председателя Верховного Суда, Председателя Высшего Арбитражного Суда, Генерального прокурора Украины, дипломатических и других представителей Украины.

Причиной сужения предметной области осуществления этого полномочия Конституционного Суда могло стать скептическое отношение к конституционному контролю в сравнении с парламентским контролем. Орган конституционной юстиции дает оценку обеспечения надлежащей правовой процедуры, чем, собственно, и ограничивается его компетенция в делах об импичменте Президента. По этим делам у Конституционного Суда нет практики.

6. *Контроль соответствия проекта закона о внесении изменений в Конституцию содержанию основополагающих ценностей.* По обращению Верховной Рады Конституционный Суд дает заключение по поводу соответствия законопроекта о внесении изменений в Конституцию требованиям ее ст. 157 и 158. Предмет конституционного контроля — защита основополагающих конституционных ценностей: прав и свобод человека, суверенитета и территориальной целостности Украины. Основной его формой выступает предварительный конституционный контроль.

Также есть неоднозначный опыт последующего конституционного контроля над законами о внесении изменений в Конституцию. Например, Конституционный Суд допустил резкое изменение собственной юриспруденции при решении вопроса о соответствии ст. 157 и 158 Конституции Закона № 2222-IV: в течение двух лет был изменен его подход к отказу в рассмотрении этого вопроса в рамках формального конституционного контроля с точки зрения соблюдения требований учредительного процесса, урегулированного разд. XIII Конституции.

7. *Предоставление по обращению Верховной Рады Украины вывода о нарушении Верховной Радой Автономной Республики Крым Конституции Украины или законов Украины.* Это полномочие осуществляется для установления факта нарушения Конституции Украины путем абстрактного контроля актов Верховной Рады АРК. Заключение Конституционного Суда о нарушении этим органом верховенства Конституции и законов Украины является основанием для досрочного прекращения полномочий Верховной Рады АРК и назначения досрочных выборов в легислатуру Крыма. Однако практика Конституционного Суда по таким делам пока отсутствует.

8. *Решение вопросов о соответствии Конституции и законам Украины нормативных правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым по обращению Президента согласно ч. 2 ст. 137 Конституции Украины.* Это полномочие направлено на защиту суверенитета и территориальной целостности Украины. Конституционный Суд его реализовал при рассмотрении дел, связанных с аннексией АРК. Конституционный Суд оперативно среагировал на нарушение территориальной целостности Украины, признав неконституционным постановление Верховной Рады АРК «О проведении общекрымского референдума», поскольку вопрос назначения референдумов решает Верховная Рада Украины и такой референдум должен быть национальным, а не региональным. Следует отметить, что Конституционный Суд действовал в то время в непростой обстановке, поскольку от должностей освободили некоторых судей за нарушение присяги и вместо них назначили других судей на основании постановления Верховной Рады от 24 февраля 2014 г. «О реагировании на факты нарушения судьями Конституционного Суда Украины присяги судьи».

Конституционный Суд констатировал, что Верховная Рада АРК вышла за пределы своих полномочий, нарушив принцип территориальной целостности Украины (решение КСУ № 2-рп/2014). Существует мнение, что Конституционный Суд не имел юрисдикции рассматривать это дело, поскольку конституционное представление было внесено ненадлежащим субъектом — исполняющим обязанности Президента Украины. Как указывают в особых мнениях некоторые судьи, Председатель Верховной Рады А. В. Турчинов не мог временно исполнять полномочия Президента, поскольку В. Ф. Янукович был отстранен от должности способом, не предусмотренным Конституцией, — самоустранение от выполнения своих конституционных полномочий. Действительно, парламент принял постановление от 22 февраля 2014 г. об отстранении В. Януковича от выполнения полномочий главы государства, поскольку в этот день истек срок исполнения Президентом условий Соглашения о преодолении политического кризиса, согласно которому В. Ф. Янукович как глава государства должен был промульгировать закон о восстановлении действия Конституции Украины в редакции от 8 декабря 2004 г. с учетом решения Конституционного Суда от 6 апреля 2010 г. № 11-рп/2010. В условиях острого противостояния в обществе, сопровождавшегося расстрелом протестующих на улице Институтской в Киеве («расстрел Небесной сотни»), «коллапсом власти», которая не реагировала на многочисленные случаи киднеппинга и попыток участников массовых протестов, потакая

деятельности парамилитарных структур (они фактически выступали как государственные агенты), необходимо было принять элементарные меры по восстановлению легитимности власти и согласия в обществе — конституционного порядка. В такой ситуации Верховная Рада исполнила функции учредительной власти для заполнения вакансий на должности Президента, Премьер-министра, министров иностранных, внутренних дел, председателя Службы безопасности Украины и др. Поэтому Конституционный Суд как защитник Конституции должен был оперативно реагировать на факты посягательства на территориальную целостность Украины.

Другие судьи в особом мнении к решению Конституционного Суда № 2-рп/2014 указывали на отсутствие юрисдикции Конституционного Суда, поскольку Суд должен исследовать фактические обстоятельства принятия указанного постановления Верховной Рады АРК, хотя оно уже было официально обнародовано. Следует отметить, что в данном случае Конституционный Суд провел абстрактный конституционный контроль, а не инцидентный или каузальный контроль норм, поэтому такие доводы просто неприемлемы.

Вместе с тем Конституционный Суд не указал в своем решении, что АРК не обладает международной правосубъектностью, только отметил, что Верховная Рада АРК, приняв постановление, которым предусмотрено вхождение в состав Российской Федерации как ее субъекта, обращение к Президенту РФ и в Государственную Думу Федерального Собрания РФ о начале процедуры вхождения в состав Российской Федерации как ее субъекта, и вынося на референдум эти вопросы, нарушила принцип территориальной целостности Украины и вышла за пределы своих полномочий. В свою очередь, в решении от 20 марта 2014 г. № 3-рп/2014 Конституционный Суд указал на отсутствие у АРК международной правосубъектности и полномочий принимать декларацию о сецессии.

9. *Рассмотрение конституционных жалоб.* Это полномочие осуществляется путем решения вопросов о конституционности законов или их отдельных положений по жалобе лица, считающего, что примененный в окончательном судебном решении в его деле закон противоречит Конституции.

После принятия законов об изменении Конституции в части правосудия и о Конституционном Суде в Украине начала действовать модель нормативной конституционной жалобы. На момент написания этого материала практики их рассмотрения не было, хотя Секретариат Конституционного Суда зарегистрировал более 1100 жалоб, а на

рассмотрении сенатов находится 37 жалоб. Поэтому актуален опыт зарубежных конституционных судов и аналогичных юрисдикционных учреждений. Вместе с тем наиболее действенным является опыт Европейского Суда по правам человека, поскольку такой же путь прошли постсоциалистические страны Восточной Европы, которые сейчас входят в состав ЕС (Конституционный Суд стоит на позиции, согласно которой он не может рассматривать конституционные жалобы в связи с отсутствием законодательного регулирования до принятия в новой редакции Закона от 13 июля 2017 г. о Конституционном Суде Украины, хотя такая позиция противоречит фундаментальному принципу прямого действия Конституции и нарушает сущностное содержание права на защиту в Конституционном Суде).

Сегодня речь идет о применении универсальных принципов права и универсальных прав человека при рассмотрении конституционных жалоб. Что касается введения высоких стандартов защиты прав человека в Конституционном Суде, следует также иметь в виду соотношение и конкуренцию юрисдикций в свете верховенства Конституции Украины над международными договорами.

Во-первых, Конституционный Суд может придавать большее значение конституционным гарантиям прав человека, поскольку таковые могут оказаться шире конвенционных гарантий. Этот вопрос довольно часто возникает перед конституционными юрисдикциями или аналогичными институтами Германии, Англии, Швеции и др.

Во-вторых, Конституционный Суд согласно принципу дружественного отношения к международным договорам может осуществлять международно-конформное толкование положений Конституции Украины. В частности, исходя из этого следует давать интерпретацию понятия незыблемости права частной собственности и правовых оснований приобретения права на имущество именно с точки зрения конвенционных гарантий беспрепятственного пользования имуществом.

В связи с этим необходимо говорить о критериях их приемлемости. Из норм ст. 151<sup>1</sup> Конституции Украины в свете общих принципов права (уважения к достоинству человека, неисчерпаемости прав человека, обязанности защиты государством и т. п.) следует, что к таким критериям относятся:

- 1) существенный характер нарушенного права и угроза необратимости причинения вреда правам и свободам, гарантированным Конституцией Украины;
- 2) исчерпание обычных средств правовой защиты;

3) такие средства правовой защиты должны быть действенными, обеспечивая эффективное восстановление в правах и справедливое возмещение ущерба;

4) предмет проверки — конституционность закона и практики его применения в соответствии с сущностным содержанием прав человека и основополагающих свобод;

5) обеспечение защиты прав и свобод человека, гарантированных Конституцией Украины, по крайней мере на международно признанном уровне.

Конституционный Суд могут обвинить в том, что он при защите прав человека в ходе рассмотрения конституционных жалоб проявляет чрезмерную судебную активность. Это может быть связано с применением Судом обеспечительных мер, прежде всего в форме приостановления действия закона, который должен стать предметом рассмотрения, поскольку его применение может причинять существенный вред конституционным правам и свободам или таковой обусловлен неотвратимостью нарушений основополагающего права, которое в последующем сложно восстановить или этой возможности уже не будет.

## 5. Конституционное судопроизводство

Закон о Конституционном Суде Украины подробно не регламентирует порядок созыва заседаний Большой палаты, сенатов, коллегий, отдавая это на усмотрение Председателя Конституционного Суда. Данная проблема при принятии закона так и не была решена таким образом, чтобы вопрос об открытии производства по делу в случае обращения в Конституционный Суд принимался на заседании коллегии судей или Большой палаты.

В новой редакции Закона о Конституционном Суде Украины сохранилась норма, согласно которой председатель Конституционного Суда по-прежнему играет большую роль в определении порядка рассмотрения дел. Хотя во избежание злоупотреблений этот порядок должна была бы определять Большая палата Конституционного Суда. Лучшим вариантом могли бы быть правила, согласно которым председатель Конституционного Суда в порядке, установленном Большой палатой, имеет право поручать одному из судей предварительное изучение обращения. Это изучение должно быть завершено не позднее двух месяцев со дня регистрации обращения в Секретариате. Вывод судьи по результатам предварительного изучения обращения докладывается

на пленарном заседании Большой палаты. Закон о Конституционном Суде Украины в новой редакции предусматривает следующие стадии конституционного производства.

### 5.1. Предварительная проверка обращений в Конституционный Суд и открытие конституционного производства

Закон о Конституционном Суде Украины определяет в качестве форм, подаваемых в Суд, конституционное представление, конституционное обращение и конституционную жалобу. Предметом конституционного представления признается решение вопроса о конституционности правового акта и толкование Конституции Украины (ст. 51 Закона о КСУ). Предмет конституционного обращения — заключение по вопросам о конституционности конституционного законопроекта, предмета всеукраинского референдума по народной инициативе, международного договора, о наличии в действиях Верховной Рады АРК нарушения Конституции и законов Украины или о соответствии ее актов Конституции и законам Украины (ст. 53 Закона о КСУ). Предметом конституционной жалобы является нарушение конституционных прав и свобод в ходе применения законов в окончательном судебном решении (ст. 55 Закона о КСУ).

Секретариат Конституционного Суда проверяет обращения на предмет их соответствия формальным требованиям Закона. Согласно Закону возвращение обращения Секретариатом по формальным признакам не может служить препятствием для подачи нового (ст. 57 Закона о КСУ). По рассмотрении обращения назначается судья-докладчик из числа судей коллегии, в которой предварительно рассматривалось обращение. Судья-докладчик имеет ряд полномочий для подготовки материалов к рассмотрению (ст. 59 Закона о КСУ), в частности:

- 1) изучает затронутые в обращении вопросы и готовит материалы на рассмотрение коллегии, сената, Большой палаты;
- 2) истребует документы, материалы, иные сведения, относящиеся к делу, от субъектов права;
- 3) дает поручения соответствующим подразделениям Секретариата и устанавливает сроки их исполнения;
- 4) привлекает специалистов для консультаций, исследования документов;
- 5) вносит на рассмотрение сената, Большой палаты предложения о назначении экспертизы по делу, привлечении к участию в конститу-

ционном производстве специалистов, вызове должностных лиц, экспертов, специалистов, свидетелей, уполномоченных лиц, а также реализует иные полномочия, предусмотренные Законом о Конституционном Суде Украины.

Окончательно вопрос об открытии конституционного производства решается на заседании коллегий, сенатов и Большой палаты. То есть в случае принятия решения об отказе в открытии производства этот вопрос в конечном счете будет принимать Большая палата. Поводами для отказа в открытии конституционного производства могут стать (ст. 62 Закона о КСУ): 1) обращение ненадлежащего субъекта; 2) отсутствие полномочия Конституционного Суда Украины на рассмотрение вопроса, поднятого в обращении; 3) несоответствие обращения требованиям закона; 4) недопустимость конституционной жалобы; 5) прекращение юридической силы правового акта, конституционность которого оспаривается, кроме случаев, когда этот акт продолжает применяться к действующим правоотношениям и его действие нарушает конституционные права и свободы; 6) наличие акта Конституционного Суда, которым решался вопрос, поднятый в обращении.

Может сложиться ситуация, когда Конституционный Суд ревизует свои подходы к определению критериев самоограничения при рассмотрении обращений. Например, в настоящее время по поводу рассмотрения политических вопросов у Конституционного Суда есть четкая позиция. Так, в определении № 2-уп/2000 о прекращении конституционного производства по делу о конституционно-правовом споре, возникшем в результате парламентского кризиса в январе — феврале 2000 г., Суд констатировал, что в полномочия органа конституционной юрисдикции не входит решение политических конфликтов. Правовая позиция Конституционного Суда базировалась на том, что предмет обжалования возник из факта партийно-фракционного размежевания в парламенте, имеет регламентное, процедурное, политико-моральное значение и решения, которые были приняты на протяжении этого периода, являются элементом политического процесса.

## 5.2. Слушание дела в Конституционном Суде

Статья 64 Закона о Конституционном Суде Украины устанавливает в качестве основной письменную форму рассмотрения дела. В Украине принято считать, что конституционной юстиции присущи не столько соревновательный процесс и судоговорение в ходе устных слушаний, сколько исследование документов, написанных в режиме *amicus curiae*, и изучение выводов экспертов. Как раньше определял Регла-

мент Конституционного Суда, так сегодня Закон о Конституционном Суде Украины определяет процессуальное положение участников производства по делу, а не регулирует ход процедуры судебного заседания (письменного или устного). Это общий недостаток украинских законов, в которых вопросы процедуры часто заменяют определением прав и обязанностей, полномочий и ответственности, что служит конфликтогенным фактором в случае резонансных общественно значимых процессов в суде.

Общий срок рассмотрения дела составляет шесть месяцев, хотя в большинстве случаев Конституционный Суд не придерживается срока рассмотрения дел. В качестве исключения за один месяц рассматриваются дела по поводу заключений в отношении соответствия законопроекта о внесении изменений в Конституцию нормам ст. 157 и 158, а также конституционности актов Кабинета Министров в случае, когда Президент приостанавливает их действие с одновременным обращением за заключением об их конституционности в Конституционный Суд (ст. 75 Закона о КСУ).

Практика свидетельствует о том, что в ходе устного слушания дела сначала заслушиваются представители субъекта обращения, а потом — представители органа власти, конституционность правового акта которого оспаривается. После этого проводятся слушания экспертов и специалистов, которых привлекает Конституционный Суд для полного и всестороннего рассмотрения дела. Далее слушания переходят в фазу заключительных выступлений участников по существу дела. В зависимости от специфики дела, например при рассмотрении вопроса о толковании Конституции, заслушиваются представители Верховного Суда для выяснения вопроса об источниках, причинах и природе неоднозначности применения судами положений Конституции при рассмотрении дел.

Значительное внимание уделено порядку принятия актов Конституционного Суда: в Большой палате определения принимаются большинством судей, присутствующих на заседании, решения — не менее чем 10 судьями; в сенате определения принимаются большинством судей, присутствующих на заседании (в случае разделения голосов поровну по вопросу об открытии конституционного производства считается, что таковое открыто), решения — не менее чем двумя третями судей, которые рассматривают дело в сенате (ст. 66 Закона о КСУ). Кворум на заседаниях Большой Палаты составляет не менее 12 судей, сената — не менее шестерых судей.



### 5.3. Передача дела сенатом на рассмотрение Большой палаты

В связи со сменой позиции Конституционного Суда предусмотрена процедура передачи дела на рассмотрение Большой палаты за решением сената (ст. 68 Закона о КСУ). Эта процедура введена в целях согласования юридических позиций сенатов с позициями Большой палаты. Очевидно, что этот инструмент Суд будет использовать для пересмотра собственной юриспруденции. Подчеркнем, что сенаты созданы для рассмотрения конституционных жалоб.

### 5.4. Принятие решения Конституционным Судом

Согласно ст. 88 Закона о Конституционном Суде Украины он принимает решение, дает заключение на закрытой части пленарного заседания сената, Большой палаты поименным голосованием судей, которые рассматривали дело. Решение принимается путем предложения судей к проекту решения или заключения ставятся на голосование в порядке поступления. Принимая решение, давая заключение, судья не вправе воздерживаться от голосования. Решения и заключения Конституционного Суда подписывают в отдельности судьи, которые голосовали в их поддержку, и судьи, которые голосовали против. Решение или вывод Суда является окончательным и обжалованию не подлежит. Отдельно также регламентируются вопросы, связанные с написанием судьями особых мнений к решениям (ст. 83 названного Закона). Статья 67 Закона имеет рестриктивное положение, поскольку условием принятия решения по конституционной жалобе является наличие не менее двух третей голосов судей, рассматривающих дело в сенате по данной жалобе. То есть возможна ситуация, когда жалоба рассматривается в сенате семью судьями и для решения необходимы пять голосов судей, а не четыре, как обычно принято при проведении заседаний судебных коллегий (палат, сенатов и т. п.).

Конституционный Суд принимает решения в закрытой части пленарного заседания, которое начинается сразу после окончания открытой его части. Именно на закрытой части пленарного заседания формируются и концепция, и окончательная редакция решения Конституционного Суда, т. е. он принимает решение коллективно. Вместе с тем в каждом деле назначается судья-докладчик, на которого возложена обязанность готовить материалы дела, в частности проект судебного решения. Участие других судей в разработке проекта решения обосновывается принципом равенства судей Конституционного Суда, хотя

судья может ограничиться написанием отдельного мнения, если он не согласен с правовой аргументацией и (или) резолютивной частью решения. Как показывает эмпирический опыт, такая техника принятия решений Конституционным Судом Украины напрямую влияет на степень обоснованности, следовательно, и легитимности этих решений.

### 5.5. Исполнение решений Конституционного Суда

Суд в решении, заключении может установить порядок и сроки их выполнения, а также обязать соответствующие государственные органы обеспечить контроль за исполнением решения, соблюдением заключения. Суд также может потребовать от соответствующих органов письменное подтверждение исполнения решения, соблюдения заключения (ст. 97 Закона о КСУ). Суд начал применять подход, согласно которому он может признать положение закона неконституционным, а само решение вводить в действие через несколько месяцев со дня его опубликования. Как видим, Суд дает некоторое время Верховной Раде внести необходимые поправки в нормы закона, которые стали предметом конституционной проверки. Также внесены поправки в Кодекс об административных правонарушениях, в котором предусмотрена административная ответственность за неуважение к Конституционному Суду и за невыполнение законных требований судьи Конституционного Суда.

## 6. Природа решений Конституционного Суда и их юридическая сила

Закон о Конституционном Суде Украины определяет, что актами Суда являются решения, заключения, определения и обеспечительные приказы. По внутриорганизационным вопросам, не связанным с процедурой рассмотрения споров, Конституционный Суд принимает постановления.

Чаще всего акты конституционных судов рассматриваются украинскими учеными в контексте интерпретационной деятельности, которая служит имманентным признаком конституционной юстиции. В частности, П. Рабинович рассматривает их как интерпретационные акты. Это обуславливает принятие решения с учетом социального контекста, в соответствии с чем Конституционный Суд принимает акты в области защиты основных прав и свобод, а также при разре-

шении споров о компетенции<sup>1</sup>. По мнению С. В. Шевчука, акты конституционной юстиции представляют собой акты конституционной юриспруденции<sup>2</sup>, которая обеспечивает разрешение сложных конституционных споров, связанных с политическими вопросами, о чем свидетельствуют доктрины «политического вопроса», «политической целесообразности» и «поля усмотрения государства»<sup>3</sup>. Постепенно конституционная доктрина в Украине признает акты Конституционного Суда в качестве источника конституционного права. В частности, верно утверждается, что «за органами судебной власти признается не только правоприменительная, но и правотворческая функция»<sup>4</sup>.

Акты Конституционного Суда конкретизируют и интерпретируют положения Конституции Украины. Согласно принципу верховенства права (ч. 1 ст. 8 Конституции), компонентом которого выступает правовая определенность, Конституционный Суд должен придерживаться одинаковых подходов при решении подобных вопросов конституционного права, а также надлежащим образом давать юридическую аргументацию своих решений.

На основе данных анализа природы деятельности Конституционного Суда совокупность его актов, в которых сформулированы единые подходы в конкретизации и интерпретации определенных положений Конституции Украины, можно охарактеризовать как акты конституционной юриспруденции. То есть юриспруденцию Конституционного Суда образуют обоснования правоположений, составляющих ядро содержания его решений. Юриспруденция Конституционного Суда выражает его доктринальный подход к пониманию сложных и противоречивых аспектов, силу Основного закона, его теоретических и практических аспектов.

Алгоритм формирования конституционной юриспруденции по конкретным аспектам конституционных споров выглядит следующим образом: (1) формирование Судом правоположения в конкретном деле — (2) следование Судом этому правоположению в подобном деле, свидетельством чего является его вплетение в кружево мотивации и обоснование решения в новом деле, что может свидетельствовать и о

<sup>1</sup> См.: Рабинович П. Правотлумачення і герменевтика (за матеріалами практики Конституційного Суду України) // Вісник Академії правових наук України. 2006. № 4. С. 16.

<sup>2</sup> См.: Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. Харків, 2002. С. 99, 148—166.

<sup>3</sup> Шевчук С. Концепція самообмеження суду: доктрина «політичного питання», «політичної діяльності» та «поля розсуду держави» // Вісник Академії правових наук України. 2006. № 3.

<sup>4</sup> Конституційне право України: академічний курс: у 2 т. Т. 1 / ред. В. Ф. Погорілко. Київ, 2005. С. 343.

формировании принципа права — (3) последовательное применение сформулированного Судом принципа, который выражает его доктрину, — (4) формирование совокупности решений, которые выражают юриспруденцию Конституционного Суда, в нашем примере — относительно содержания и компонентов принципа пропорциональности и этой совокупности в своих последующих решениях.

Важный фактор обеспечения легитимности деятельности Конституционного Суда — надлежащее обоснование решений. Согласно принципу верховенства права оно должно: а) быть предсказуемым, четким и ясным, т. е. соответствовать требованиям правовой определенности актов Конституционного Суда, что предусматривает одинаковый подход Суда к решению сходных дел; б) быть пропорциональным, т. е. средства решения конституционного спора должны служить целям деятельности этого органа и не устанавливать чрезмерных ограничений и запретов в сфере основных прав и свобод. Иначе говоря, Суд даже в случае выявления противоречия между Конституцией и законом должен толковать последний в свете положений Конституции и определять правовые формы воплощения норм закона, который является предметом конституционной проверки, в практической деятельности участников правоотношений; в) обеспечить справедливое решение спора в соответствии с принципами справедливости и конституционными ценностями, прежде всего верховенства права, основных прав и свобод, демократии.

Закон о Конституционном Суде Украины предусматривает новеллу — обеспечительный наказ (ст. 87 Закона о КСУ), который призван предотвратить нарушение конституционных прав и свобод или предотвратить его угрозу. Такие нарушения составляют предмет конституционной жалобы. Кроме того, в названном Законе появилось положение о юридической позиции Конституционного Суда, которая опосредствованно предусматривает требование надлежащей мотивации актов Конституционного Суда (ч. 2 ст. 92 Закона о КСУ).

## 7. Значение Конституционного Суда в международном контексте и верховенство Конституции

Согласно ст. 9 Конституции Украины международные договоры, согласие на обязательность которых в конституционном порядке дана Верховной Радой, составляют неотъемлемую часть законодательства Украины. Это служит основанием для применения специального вида толкования конституции, которое получило в конституционной док-

трине название международно-конформного толкования. Согласно его правилам, в случае несоответствия норм текущего законодательства положениям международного акта применяются положения последнего в контексте конституционных принципов и норм в силу верховенства конституции по отношению к международно-правовым актам. В то же время в силу открытого характера положений конституции в области прав человека (конституционный «каталог» прав и свобод человека неисчерпаем) существует дилемма соотношения конституции и международных правовых актов. Таким образом, международно-конформное толкование конституции конституционными судами — это составляющая механизма добросовестного выполнения государством международных договоров, т. е. элемент имплементации (трансформации) общепризнанных принципов и норм международного права в национальную конституционную систему. В целом национальные конституционные суды уважают прецедентное право ЕСПЧ, но учитывают национальные конституционную традицию и правовые ценности. При этом возникают вопросы относительно трактовки некоторых положений национального законодательства как в свете норм национальной конституции, так и в свете положений Конвенции<sup>1</sup>.

Конституционный Суд играет решающую роль при имплементации международного опыта (стандартов) защиты прав человека и практики зарубежных конституционных судов. Об этом говорили украинские ученые и судьи Конституционного Суда<sup>2</sup>. Отдельным направлением исследования вопросов конституционной юстиции являются вопросы дружественного, международно-конформного толкования Конституции Украины через соотношение практики Конституционного Суда Украины и Европейского Суда по правам человека<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Савчин М. В.* Конституційний захист прав людини та проблеми конкуренції юрисдикції // Український часопис міжнародного права. 2015. № 1. С. 56.

<sup>2</sup> См.: *Мартиненко П.* Місце і роль Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року в конституційно-правовому механізмі України // Вісник Конституційного Суду України. 2002. № 2; *Паліюк В. П.* Застосування судами України Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Київ, 2004; *Скомороха В.* Судовий конституціоналізм в аспекті співвідношення конституційної та конвенційної юрисдикції // Вісник Конституційного Суду України. 2015. № 1; *Шевчук С.* Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод: практика застосування та принципи тлумачення в контексті сучасного українського праворозуміння // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. 1999. № 2.

<sup>3</sup> См.: *Савенко М.* Роль практики Європейського суду з прав людини у конституційному судочинстві України // Вісник Конституційного Суду України. 2005. № 6; *Шевчук С. В.* Узгодженість практики Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. 2011. № 4—5.

При решении вопроса о пределах передачи полномочий наднациональным институциям важно различать наднациональные и международные институции. Например, Конституционный Суд определил Международный уголовный суд как учреждение, дополняющее национальные органы уголовной юстиции, юрисдикция которого в отличие от юрисдикции Европейского Суда по правам человека связана с инициативой не только государства-участника, но и собственной инициативой, когда государство, под юрисдикцией которого находится лицо, подозреваемое в совершении предусмотренного Римским статутом преступления, «не желает или не способно проводить расследование или возбудить уголовное преследование должным образом» (заключение КСУ № 3-в/2001). Хотя отказ в ратификации Статута наблюдается у правовых систем, в которых на конституционном уровне иммунитет высших должностных лиц связывается с государственным суверенитетом (Франция, Румыния, Италия и др.) или международный договор считается обычным законом, который должен пройти специальную процедуру имплементации (США).

Принимая решение по делу о ратификации Европейской хартии региональных языков и языков национальных меньшинств (решение КСУ № 9-рп/2000), Конституционному Суду пришлось давать оценку сложным вопросам о границах государственного суверенитета, соблюдения процедуры ратификации парламентом Украины международных договоров. Из практики Конституционного Суда следует, что вопрос о передаче (делегировании) полномочий некоторых органов власти наднациональным институтам должно обязательно сопровождаться внесением изменений в Конституцию Украины.

Особую остроту эти вопросы приобрели во время аннексии Крыма Российской Федерацией в нарушение общепризнанных принципов международного права и положений международных договоров. Конституционный Суд своим решением № 2-рп/2014 констатировал, что Верховная Рада АРК вышла за пределы своих полномочий, нарушив принцип территориальной целостности Украины. Позже Конституционный Суд принял решение о прекращении действия Меморандума о развитии сотрудничества с Конституционным Судом Российской Федерации, который в нарушение норм международного права признал соответствующим федеральной Конституции международный договор между Российской Федерацией и «Республикой Крым», принятие в Российскую Федерацию этого образования и создание в составе Российской Федерации новых субъектов (решение КСУ от 17 апреля 2014 г. 10-п/2014).

Сегодня Конституционный Суд Украины при поддержке конституционных судов Литвы, Грузии, Молдовы осуществляет обструкцию Конституционного Суда РФ, который в нарушение судебной практики (см., например, дело Квебека, принятое Верховным судом Канады, или дело об Аландских островах), общепризнанных принципов международного и конституционного права легализовал преступную аннексию Крыма. Это проявилось, в частности, в том, что делегация Конституционного Суда РФ не была допущена на IV Всемирный конгресс конституционных судов, который состоялся в сентябре 2017 г. в Вильнюсе, Литва.

### 8. Конституционное значение Конституционного Суда в социальном контексте

Согласно данным социологического исследования, проведенного в 2017 г. украинским аналитическим Центром Разумкова, КСУ пользовался невысоким доверием в обществе. На момент исследования общественного мнения не сложилась практика рассмотрения конституционных жалоб, в 2017 г. не принято ни одно решение, что довольно неприглядно для Конституционного Суда Украины: 66,8% недоверия респондентов (40,3% совсем не доверяют, 26,5% — скорее не доверяют) на фоне 14,9% доверяющих (12,3% — скорее доверяют и 2,6% — полностью доверяют) при 18,4% неопределившихся респондентов (общий баланс доверия к Конституционному Суду негативный — 51,9%)<sup>1</sup>. То есть полностью Конституционному Суду доверяют столько респондентов, которые фактически составляют количество людей в пределах социологического отклонения. Еще худший баланс «доверия—недоверия» в сравнении с Конституционным Судом Украины имеют Правительство (–53,3%), Верховный Суд Украины (–58,9%), Генеральная прокуратура (–59,9%), политические партии (–62,1%), местные суды (–65,5%), Верховная Рада (–66,9%), а наихудшим показателем характеризуется судебная система в целом (–71,6%). Позитивный баланс у волонтерских организаций (46,7%), церкви (41,9%), Воору-

<sup>1</sup> См.: Звіт за результатами соціологічного дослідження «Ставлення громадян України до судової системи» / Український Центр політичних та економічних досліджень імені Олександра Розумкова, Рада суддів України. Проект Ради Європи «Підтримка впровадження судової реформи в Україні». Київ, 2017. С. 25. Это исследование проводилось с 6 по 11 октября 2017 г. во всех регионах Украины, за исключением АРК, Севастополя и оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей, по основному социально-демографическим показателям; были опрошены 2019 респондентов, отклонение при опросе составляет не более 2,3%.

женных сил (24,0%), общественных объединений (11,0%), пограничной службы (5,8%). У патрульной полиции уже минусовые показатели на пределе социологического отклонения (–2,1%) на фоне других подразделений Национальной полиции (–6,9%). Согласно же последним результатам социологических исследований, степень доверия к Конституционному Суду Украины увеличилась с 14,9 до 30%<sup>1</sup>.

### Выводы

Сегодня Конституционный Суд Украины стоит на распутье — ему как воздух нужно прекращение обструкции и возобновление авторитета после проблемных решений 2010 г., которые касались реализации учредительной власти народа Украины и были ступеньками к узурпации власти В. Ф. Януковичем. Несмотря на усиление антропоцентристских коннотаций в научных публикациях украинских ученых в Украине есть еще много неисследованных проблем конституционной юстиции:

- дилемма верховенства парламента и судебного конституционно-контроля в свете ценностей конституционализма;
- соотношение школы юридического позитивизма и природного права, их сочетание;
- соотношение практики Конституционного Суда Украины и Европейского Суда по правам человека, изучение которого только началось;
- основные подходы к толкованию Конституции и его способы, которые осуществляются в рамках традиционных толкований;
- система аргументации решений Конституционного Суда Украины в свете практики Европейского Суда по правам человека и использования опыта аргументации зарубежных конституционных судов;
- организация и процедура рассмотрения дел Большой палатой, сенатами и коллегиями судей в связи с введением института конституционной жалобы в Конституционном Суде Украины;
- особенности процедуры рассмотрения дел в Конституционном Суде Украины, стадий и процессуальной правосубъектности его участников (эти вопросы еще не раскрыты в полной мере);
- природа прав человека и их защита в Украине при помощи института конституционной жалобы.

<sup>1</sup> Отчет о результатах социологического исследования Группы Q&Q Reserch в июне 2018 г. См.: «Проведено соціологічне дослідження: рівень довіри громадян до Конституційного Суду зростає». URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/provedeno-sociologichne-doslidzhennya-riven-doviry-gromadyan-do-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny> (дата обращения: 20.12.2018).



Эти проблемы можно частично разрешить, если надлежащим образом рассматривать конституционные жалобы в Конституционном Суде и качественно защищать права человека, а также дистанцироваться от решения вопросов политического характера. В последнем случае согласно верховенству права Суд должен быть осторожен при реализации собственного усмотрения, которое может быть оправданным, только если руководствоваться критерием качественного и эффективного обеспечения защиты прав человека.

## Глава XI. Конституционная юстиция Республики Узбекистан

(О. З. Мухамеджанов)

### Введение

Важнейшим условием формирования правового государства является обеспечение верховенства конституции в системе нормативных правовых актов, что предполагает необходимость ее особой правовой защиты. Значит, воплощение в жизнь идеи правового государства напрямую зависит от того, насколько эффективно действует механизм охраны конституции. Главным определяющим элементом этого механизма является конституционный контроль<sup>1</sup>.

Итак, необходимость обеспечения верховенства конституции предполагает осуществление контроля за ее соблюдением. В мире функционируют различные модели конституционного правосудия<sup>2</sup>. Например, действуют специализированные и неспециализированные органы, призванные не допускать принятия законов и иных нормативных правовых актов, противоречащих конституции. В целом специализированный конституционный контроль представляет собой важнейший и действенный способ защиты верховенства конституции юридическими средствами.

<sup>1</sup> В правовой литературе наметились два основных направления в исследованиях сущности конституционного контроля: рассмотрение его в качестве: 1) элемента системы разделения властей; 2) организационно-правовой формы механизма юридической охраны конституции (см.: *Насырова Т. Я.* Конституционный контроль. Казань, 1992. С. 7, 8). В. Е. Чиркин предлагает иной подход к определению места института конституционного контроля в механизме разделения властей. В частности, он говорит о наметившейся в современном мире тенденции обособления контрольной власти в системе разделения властей (см.: *Чиркин В. Е.* Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 11, 12). Французский государствовед Л. Фаворе придерживается другой точки зрения. Суть ее состоит в том, что конституционное правосудие находится вне трех властей, обеспечивая соблюдение ими своих полномочий (см.: *Favoreu L.* Les cours constitutionnelles. P., 1992. P. 14).

<sup>2</sup> См.: Сравнительное конституционное право: учеб. пособие / отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 2002. С. 95—104.

## Содержание

<b>Введение</b> .....	7
<i>Ярослав Шиманек</i>	
<b>Глава I. Конституционное правосудие постсоветских государств на фоне модельных решений в сфере внепарламентского контроля конституционности права</b> .....	20
Введение .....	20
1. Модельные решения .....	24
2. Постсоветские государства и модельные решения контроля правовых норм .....	48
<i>Анаит Артемовна Манасян</i>	
<b>Глава II. Конституционная юстиция в Республике Армения</b> .....	61
Введение .....	61
1. Мотивы введения и ключевые дилеммы установления контроля правовых норм .....	61
2. Законодательная стабильность органа контроля правовых норм .....	63
3. Законодательная позиция Конституционного Суда .....	65
3.1. Орган контроля правовых норм и Президент .....	65
3.2. Орган контроля правовых норм и правительство .....	66
3.3. Орган контроля правовых норм и парламент .....	66
3.4. Орган контроля правовых норм и суды .....	67
3.5. Орган контроля правовых норм и другие органы государственной власти .....	71
4. Устройство органа контроля правовых норм .....	73
4.1. Правовой статус судьи органа контроля правовых норм .....	73
4.2. Функции органа контроля правовых норм .....	75
4.3. Предмет конституционного контроля .....	79
4.4. Предварительный и последующий контроль правовых норм .....	81
4.5. Процедура контроля правовых норм .....	83
4.6. Гражданская жалоба как средство контроля правовых норм .....	86
5. Правовой характер и законодательная сила решений органа контроля правовых норм .....	88

6. Конституционное значение органа контроля правовых норм .....	100
7. Оценка института конституционного контроля обществом .....	101
Выводы .....	101

*Камал Макили-Алиев*

<b>Глава III. Конституционная юстиция в Азербайджанской Республике</b> .....	105
Введение .....	105
1. Мотивы учреждения и ключевые дилеммы функционирования Конституционного Суда .....	106
2. Законодательное закрепление и стабильность Конституционного Суда .....	107
3. Законодательная позиция Конституционного Суда .....	109
3.1. Конституционный Суд и Президент .....	112
3.2. Конституционный суд и правительство .....	113
3.3. Конституционный Суд и парламент .....	113
3.4. Конституционный Суд и суды .....	113
3.5. Конституционный Суд и другие органы государственной власти .....	114
4. Устройство Конституционного Суда как органа контроля правовых норм .....	114
4.1. Правовой статус судьи Конституционного Суда .....	114
4.2. Функции Конституционного Суда .....	118
4.3. Предмет контроля Конституционного Суда .....	121
4.4. Предварительный и последующий контроль правовых норм .....	127
4.5. Процедура контроля правовых норм Конституционным Судом .....	128
4.6. Гражданская жалоба в Конституционном Суде, как средство контроля правовых норм .....	131
5. Правовой характер и законодательная сила решений Конституционного Суда .....	134
6. Конституционное значение Конституционного Суда .....	136
7. Оценка института Конституционного Суда обществом .....	138
Выводы .....	140

*Александр Евгеньевич Вашкевич*

<b>Глава IV. Конституционная юстиция в Республике Беларусь</b> .....	142
Введение .....	142

1. Мотивы введения и ключевые дилеммы установления контроля правовых норм .....	143
2. Законодательная стабильность органа контроля правовых норм .....	152
3. Законодательная позиция Конституционного Суда .....	155
3.1. Конституционный Суд и президент .....	155
3.2. Конституционный Суд и Правительство .....	161
3.3. Конституционный Суд и Парламент .....	162
3.4. Конституционный Суд и иные суды .....	163
3.5. Конституционный Суд и другие органы государственной власти .....	167
4. Устройство Конституционного Суда .....	169
4.1. Правовой статус судьи Конституционного Суда .....	169
4.2. Функции Конституционного Суда .....	174
4.3. Предмет контроля Конституционного Суда .....	175
4.4. Предварительный и последующий контроль правовых норм .....	178
4.5. Процедура контроля правовых норм .....	182
4.6. Конституционная жалоба как средство контроля 184 правовых норм .....	184
5. Правовой характер и законодательная сила решений Конституционного Суда .....	188
6. Конституционное значение Конституционного Суда .....	190
7. Оценка института конституционного контроля обществом .....	191
Выводы .....	192

*Игорь Юрьевич Остапович*

<b>Глава V. Конституционная юстиция в Российской Федерации</b> .....	195
Введение .....	195
1. Мотивы введения и ключевые дилеммы установления контроля правовых норм .....	197
2. Законодательная стабильность Конституционного Суда .....	200
3. Законодательная позиция органа Конституционного Суда .....	207
3.1. Конституционный Суд и Президент РФ .....	208
3.2. Конституционный Суд и Правительство .....	210
3.3. Конституционный Суд и парламент .....	211
3.4. Конституционный Суд и суды .....	215
3.5. Конституционный Суд и другие органы государственной власти .....	216

4. Устройство Конституционного Суда .....	218
4.1. Правовой статус судьи Конституционного Суда .....	218
4.2. Функции Конституционного Суда .....	220
4.3. Предмет контроля Конституционного Суда .....	222
4.4. Предварительный и последующий контроль правовых норм .....	228
4.5. Процедура контроля правовых норм .....	229
4.6. Гражданская жалоба как средство контроля правовых норм .....	231
5. Правовой характер и законодательная сила решений органа контроля правовых норм .....	236
6. Конституционное значение органа контроля правовых норм .....	241
7. Социальная перцепция контроля правовых норм .....	244
Выводы .....	245

*Сауле Кошкеновна Амандыкова*

<b>Глава VI. Конституционная юстиция Республики Казахстане</b> .....	247
Введение .....	247
1. Мотивы введения и ключевые дилеммы установления контроля правовых норм .....	248
2. Законодательная стабильность органа контроля правовых норм .....	249
3. Законодательная позиция Конституционного Совета органа контроля правовых норм .....	254
3.1. Конституционный Совет и Президент .....	254
3.2. Конституционный Совет и Правительство .....	256
3.3. Конституционный Совет и Парламент .....	258
3.4. Конституционный Совет и суды .....	260
3.5. Конституционный Совет и другие органы государственной власти .....	260
4. Устройство Конституционного Совета .....	261
4.1. Правовой статус судьи Конституционного Совета .....	261
4.2. Функции Конституционного Совета .....	264
4.3. Предмет контроля Конституционного Совета .....	272
4.4. Предварительный и последующий контроль правовых норм .....	274
4.5. Процедура контроля правовых норм .....	278
4.6. Гражданская жалоба как средство контроля правовых норм .....	282

5. Правовой характер и законодательная сила решений Конституционного Совета .....	283
6. Конституционное значение Конституционного Совета .....	285
7. Социальная перцепция Конституционного Совета .....	291
Выводы .....	292
<i>Руслан Муратбекович Мырзалимов</i>	
<b>Глава VII. Конституционная юстиция Кыргызской Республики</b> ..295	
Введение .....	295
1. Мотивы введения и ключевые дилеммы установления контроля правовых норм .....	296
2. Законодательная стабильность органа контроля правовых норм .....	304
3. Законодательная позиция Конституционной палаты Верховного Суда .....	311
3.1. Конституционная палата Верховного Суда и Президент .....	311
3.2. Конституционная палата Верховного Суда и Правительство .....	313
3.3. Конституционная палата Верховного Суда и Парламент .....	316
3.4. Конституционная палата Верховного Суда и суды .....	318
3.5. Конституционная палата Верховного Суда и другие органы государственной власти .....	321
4. Устройство Конституционной палаты Верховного Суда .....	321
4.1. Правовой статус судьи Конституционной палаты Верховного Суда .....	321
4.2. Функции Конституционной палаты Верховного Суда .....	327
4.3. Предмет контроля Конституционной палаты Верховного Суда .....	329
4.4. Предварительный и последующий контроль правовых норм .....	331
4.5. Процедура контроля правовых норм .....	332
4.6. Гражданская жалоба как средство контроля правовых норм .....	335
5. Правовой характер и законодательная сила решений Конституционной палаты Верховного Суда .....	337
6. Конституционное значение Конституционной палаты Верховного Суда .....	343
7. Социальная перцепция контроля правовых норм .....	348
Выводы .....	360

<i>Ион Гучак</i>	
<b>Глава VIII. Конституционная юстиция Республики Молдова</b> .....	365
Введение .....	365
1. Мотивы введения и ключевые дилеммы установления контроля правовых норм .....	366
2. Законодательная стабильность органа контроля правовых норм .....	369
3. Законодательная позиция Конституционного Суда .....	374
3.1. Конституционный Суд и Президент .....	374
3.2. Конституционный Суд и Правительство .....	377
3.3. Конституционный Суд и Парламент .....	378
3.4. Конституционный Суд и суды .....	381
3.5. Конституционный Суд и другие органы государственной власти .....	384
4. Устройство Конституционного Суда .....	390
4.1. Правовой статус судьи Конституционного Суда .....	390
4.2. Функции Конституционного Суда .....	394
4.3. Предмет контроля конституционности, осуществляемого Конституционным Судом .....	399
4.4. Предварительный и последующий контроль правовых норм .....	405
4.5. Процедура контроля правовых норм .....	407
4.6. Гражданская жалоба как средство контроля правовых норм .....	410
5. Правовой характер и законодательная сила решений Конституционного Суда .....	413
6. Конституционное значение Конституционного Суда .....	417
7. Социальное восприятие Конституционного Суда .....	419
Выводы .....	421
<i>Давлат Эльназаров</i>	
<b>Глава IX. Конституционная юстиция Республики Таджикистан</b> ..424	
Введение .....	424
1. Мотивы введения и ключевые дилеммы установления контроля правовых норм .....	426
2. Законодательная стабильность Конституционного Суда .....	433
3. Законодательная позиция Конституционного Суда .....	438
3.1. Конституционный Суд и Президент .....	438
3.2. Конституционный Суд и Правительство .....	439
3.3. Конституционный Суд и Парламент .....	440



3.4. Конституционный Суд и суды .....	442
3.5. Конституционный Суд и другие органы государственной власти .....	443
4. Устройство Конституционного Суда .....	447
4.1. Правовой статус судьи Конституционного Суда .....	447
4.2. Функции Конституционного Суда .....	452
4.3. Предмет контроля со стороны Конституционного Суда .....	455
4.4. Предварительный и последующий контроль правовых норм .....	458
4.5. Процедура контроля правовых норм .....	464
4.6. Гражданская жалоба как средство контроля правовых норм .....	465
5. Правовой характер и законодательная сила решений Конституционного Суда .....	470
6. Конституционное значение Конституционного Суда .....	473
7. Социальная перцепция контроля правовых норм .....	476
Выводы .....	476
<i>Михаил Васильевич Савчин</i>	
<b>Глава X. Конституционная юстиция в Украине</b> .....	480
Введение .....	480
1. Юридические основания и мотивы введения судебного конституционного контроля .....	483
1.1. Ключевые дилеммы установления судебного конституционного контроля .....	484
1.2. Конституционный Суд Украины как орган конституционной юстиции .....	486
2. Законодательная стабильность Конституционного Суда .....	487
2.1. Учредительная власть и Конституционный Суд Украины .....	490
2.2. Юридические основы статуса Конституционного Суда .....	493
3. Правовой статус Конституционного Суда .....	494
3.1. Конституционный Суд и Верховная Рада .....	496
3.2. Конституционный Суд и Президент .....	498
3.3. Конституционный Суд и Кабинет Министров .....	502
3.4. Конституционный Суд и суды общей юрисдикции .....	503
3.5. Конституционный Суд и другие органы государственной власти .....	505
3.6. Конституционный Суд и органы местного самоуправления .....	508

3.7. Конституционный Суд и другие участники правоотношений .....	511
4. Обеспечение верховенства Конституции Украины и устройство Конституционного Суда .....	512
4.1. Устройство Конституционного Суда .....	513
4.2. Правовой статус судьи Конституционного Суда .....	514
4.3. Функции и полномочия Конституционного Суда .....	517
4.4. Пределы полномочий Конституционного Суда и доктрина самоограничения конституционной юстиции .....	519
4.5. Предмет основных полномочий Конституционного Суда .....	521
5. Конституционное судопроизводство .....	532
5.1. Предварительная проверка обращений в Конституционный Суд и открытие конституционного производства .....	533
5.2. Слушание дела в Конституционном Суде .....	534
5.3. Передача дела сенатом на рассмотрение Большой палаты .....	536
5.4. Принятие решения Конституционным Судом .....	536
5.5. Исполнение решений Конституционного Суда .....	5347
6. Природа решений Конституционного Суда и их юридическая сила .....	537
7. Значение Конституционного Суда в международном контексте и верховенство Конституции .....	539
8. Конституционное значение Конституционного Суда Украины в социальном контексте .....	542
Выводы .....	543
<i>Омон Закирович Мухамеджанов</i>	
<b>Глава XI. Конституционная юстиция Республики Узбекистан</b> .....	545
Введение .....	545
1. Мотивы введения и ключевые дилеммы установления контроля правовых норм .....	547
2. Законодательная стабильность органа контроля правовых норм .....	551
3. Законодательная позиция Конституционного Суда .....	553
3.1. Конституционный Суд и Президент .....	555
3.2. Конституционный Суд и правительство .....	556
3.3. Конституционный Суд и парламент .....	557
3.4. Конституционный Суд и иные суды .....	559
3.5. Конституционный Суд и другие органы государственной власти .....	562

4. Устройство Конституционного Суда .....	565
4.1. Правовой статус судьи Конституционного Суда .....	566
4.2. Функции Конституционного Суда .....	568
4.3. Предмет контроля Конституционного Суда .....	569
4.4. Предварительный и последующий контроль правовых норм .....	570
4.5. Процедура контроля правовых норм .....	571
4.6. Гражданская жалоба как средство контроля правовых норм .....	574
5. Правовой характер решений Конституционного Суда и их правовая сила .....	578
6. Конституционное значение Конституционного Суда .....	579
7. Оценка института конституционного контроля со стороны общества .....	582
Выводы .....	583
<i>Яцек Залесны, Вениамин Евгеньевич Чиркин</i>	
<b>Глава XII. Конституционное правосудие в постсоветских государствах. Сравнительный анализ .....</b>	<b>586</b>
Введение .....	586
1. Мотивы и ключевые дилеммы введения контроля правовых норм .....	588
2. Стабильность устройства конституционного правосудия .....	595
3. Положение конституционных судов в государственном строе .....	599
4. Организация конституционных судов .....	602
4.1. Правовой статус конституционных судей .....	602
4.2. Функции конституционных судов .....	612
4.3. Предмет контроля конституционного суда .....	613
4.4. Превентивный и последующий контроль правовых норм .....	617
4.5. Процедура контроля конституционности правооактов .....	619
4.6. Народный иск как средство контроля правовых норм .....	623
5. Правовой характер и законная сила решений конституционных судов .....	628
6. Значение конституционных судов в государственном строе .....	631
Выводы .....	633
Избранная библиография .....	638

## Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики

Монография

Издание не подлежит маркировке  
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 ФЗ № 436-ФЗ

ООО «Юридическое издательство Норма»  
101990, Москва, Колпачный пер., 9а  
Тел./факс: (495) 621-62-95. E-mail: [norma@norma-verlag.com](mailto:norma@norma-verlag.com)  
Internet: [www.norma-verlag.com](http://www.norma-verlag.com)

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»  
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1  
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29  
E-mail: [books@infra-m.ru](mailto:books@infra-m.ru). Internet: [www.infra-m.ru](http://www.infra-m.ru)

Редактор  
Корректор  
Художник: С. С. Водчиц  
Верстка:

Подписано в печать 00.00.19  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная  
Гарнитура «Таймс». Печать цифровая  
Усл. печ. л. 42,00. Уч.-изд. л. 00,00  
Тираж 000 экз. Заказ №