

УДК 342.4+342.5

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE AS AN ELEMENT OF DEMOCRATIZATION OF SOCIAL RELATIONS

Левківська В.М.,

студентка юридичного факультету

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Досліджено основні напрямки реалізації Конституційним Судом України власних повноважень. Визначена природа та характер діяльності і рішень Конституційного Суду України. Розглянуто основні форми звернення в Конституційний Суд. Проведено аналіз інституту конституційної скарги. Розкрито особливості конституційного провадження та значимість рішень Конституційного Суду при розгляді такої скарги.

Ключові слова: Конституційний Суд України, конституційна скарга, конституційне звернення, преюдиція, судове рішення.

Постановка проблеми. Для забезпечення функціонування держави та виконання гарантій прав та свобод людини і громадянина, а також для реалізації своїх зобов'язань перед суспільством існує потреба у створенні системи владних органів. Демократичні процеси та перетворення, що відбуваються в Україні після проголошення незалежності, багато в чому обумовили існуючу систему державних органів, а в де в чому розкрили неефективність традиційних форм діяльності тих чи інших владних структур, які притаманні для демократичного суспільства. Одним із таких владних органів є Конституційний Суд України, діяльність якого зазнала певних трансформацій, а предметна сфера його діяльності – значного розширення.

Конституційний Суд України є окремими органом судової гілки влади, який має виключну конституційну компетенцію та не пов'язаний із класичним розумінням форми існування правосуддя в частині її реалізації через судові інстан-

ції. Натомість його статус та виключна компетенція обумовлює необхідність розширення сфери діяльності, а також моделі участі у регулюванні суспільних процесів, що Конституційний Суд України повинен виконувати, враховуючи його статус органу державної влади. Все це потребує перегляду сучасної концепції інтерпретації діяльності Конституційного Суду України, в тому числі за рахунок наділення можливостями доступу до конституційного правосуддя осіб приватного права.

Ступінь наукової розробки теми. Проблематика аналізу діяльності Конституційного Суду України та визначення його місця в процесі демократизації вітчизняного суспільства займає ключове місце в дослідженнях багатьох вчених. Так, К.Б. Айріян у своїх дослідженнях розкриває загальнотеоретичні засади функціонування конституційної юстиції та доступу до цих органів громадян за захистом своїх прав. А. Єзеров, А.М. Івановська присвячують свої дослідження визначенню

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

місця Конституційного Суду в системі органів державної влади. М.А. Маркуш та Ф. Веніславський досліджують повноваження Конституційного Суду України, а також значення його діяльності для процесів державотворення. У свою чергу К.Г. Кравчук, А. Ланкевич, О. Марцеляк розкривають правову природу актів Конституційного Суду України. Не дивлячись на наявність певної кількості досліджень, існують питання теоретико-методологічного та практичного характеру, які потребують вирішення для оптимізації функціонування органів конституційної юстиції.

Метою статті є визначення місця Конституційного Суду України в процесі демократизації суспільних відносин в Україні.

Виклад матеріалу. Традиційно уявляється існування Конституційного Суду України як окремої інстанції конституційної юрисдикції, основним напрямком діяльності якої класично визначалося вирішення питання відповідності окремих положень законодавства, Конституції України, а також безпосередньо тлумачення законодавства. Розвиток публічно-політичних процесів в Україні, а також той рівень неефективності сучасної судової системи вимагає суттєвого перегляду моделі та сфери діяльності Конституційного Суду України (далі – КСУ) шляхом розширення його праворегуючих та правовстановлюючих можливостей.

Зважаючи на спеціальний правовий режим КСУ, а також закріплення засад його діяльності на рівні Конституції України слід наголосити на тому, що будь-яке розширення діяльності цього суду тягне за собою необхідність внесення відповідних змін в Основний Закон, що фактично ототожнюється із конституційною реформою.

Така реформа триває і досі, оскільки усталеність механізму держави та архітектури органів державної влади на сьогодні перебуває під великим питан-

ням через доведену практикою низьку ефективність та спроможність реалізувати право на державний суверенітет. У цьому контексті слушним вважаю зауваження Ф. Веніславського, який акцентує увагу на продовженні пошуків «оптимальної моделі державного правління».

Відсутність згоди різних політичних сил щодо напрямів і змісту подальшого розвитку держави і суспільства підвищують роль єдиного органу конституційної юрисдикції України, оскільки від зваженості й обґрунтованості його рішень істотно залежить стабільність та незмінність основоположних ідей усього конституційно-правового регулювання» [2, с. 63]. Дослідник вбачає основне завдання діяльності КСУ в забезпеченні усталеності суспільно-політичних процесів в Україні, а також прогнозованості розвитку системи правового регулювання суспільних відносин і його повну відповідність конституційним гарантіям прав і свобод людини і громадянина.

Так, відповідно до ст. 147 Конституції України «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією випадках інших актів здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України» [5]. Повноваження КСУ визначаються в ст. 150 Конституції України та фактично є вичерпними, але аналізуючи зміст вказаної норми, вбачається, що вони не мають остаточної конкретизації на рівні Основного Закону, про що засвідчує бланкетність цієї норми. Отже, до повноважень КСУ належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України;

3) здійснення інших повноважень, передбачених Конституцією України» [5].

Традиційно, КСУ виконує роль суб'єкта конституційного контролю за змістом нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади. Ця традиційність вже не відповідає вимогам сучасності головним чином через те, що правотворча діяльність органів державного управління значно перевищує спроможність КСУ реагувати на неконституційність окремих положень, виданих цими органами нормативно-правових актів. Із цього приводу колишня суддя КСУ М.А. Маркуш зазначає, що «КСУ захищаються основні права шляхом здійснення інцидентного контролю. При вирішенні такого роду спорів рішення КСУ мають преюдиційне значення, які можуть лягти в основу для перегляду попередніх рішень адміністративних органів та судів загальної юрисдикції» [8, с. 90]. Преюдиційність рішень КСУ є важливою з точки зору оперативності праворегулювання в тих сферах, де існують найбільші суперечності в законодавстві або його невизначеність.

Хоча на думку А. Єзерова «за КСУ традиційно не визнається правотворча функція в її позитивному розумінні, так само його правові позиції не визнаються повноцінними джерелами права. У цьому вбачається порушення принципу поділу влади, посягання на прерогативи парламенту. Проте наявність у нього функції «негативного законодавця» рідко хто заперечує» [3, с. 72]. Концепція «негативного законодавця» полягає в тому, що своєю діяльністю КСУ виводить із правового обороту ті нормативно-правові акти, які суперечать Конституції України. В такий спосіб КСУ домагається на практиці реалізації гарантій держави в сфері забезпечення законності та дотримання

прав і свобод людини і громадянина, оскільки неконституційність правових норм є суттєвим ризиком для обмеження таких прав.

Подібна діяльність КСУ навряд чи може вважатися елементом демократизації суспільних відносин, але є найважливішим засобом контролю правотворчої діяльності суб'єктів владних повноважень. Ця теза може вважатися здобутком Української держави, але насправді є лише вітчизняною інтерпретацією концепції конституційної юрисдикції.

На практиці така концепція розкривається через інститут конституційного подання та конституційного звернення. Системний аналіз положень ст. 51–54 Закону України «Про Конституційний Суд України» демонструє, що обидві форми діяльності КСУ – реагування на конституційне подання і розгляд конституційного звернення – відбувається за ініціативою владних інститутів або народних депутатів України. Іншими словами перевірка відповідності нормативно-правових актів або міжнародно-правових актів нормам Конституції України відбувається за ініціативою тих суб'єктів, які або їх видають, або ратифікують, або контролюють діяльність суб'єктів владних повноважень. Тобто КСУ виступає як інститут додаткового контролю за правотворчою діяльністю органів державної влади.

На нашу думку, такий підхід не в повній мірі відображає владний характер самого КСУ, оскільки вся компетенція в такому випадку зводиться лише до створення преюдиційних актів, які є результатом розгляду конституційних звернень та конституційного подання. Як зауважують у своїх дослідженнях А. Ланкевич [7, с 50–52], А.М. Івановська [4, с. 20–23] та М. Маркуш [8], повноважність та значимість діяльності КСУ розкривається через преюдицію як здатність впливати на характер державного регулювання суспільних відносин.

Остання до речі акцентує увагу на тому, що «у практиці КСУ мають місце дві взаємовиключні тенденції: перша з них спрямована на певне обмеження і формалізацію повноважень КСУ, друга – на забезпечення практичної можливості у зв'язку з об'єктивними перетвореннями в суспільстві і нагальними потребами життя доповнювати й розширювати свої повноваження за рахунок власних рішень» [8, с. 90].

Розширення функціональної спроможності КСУ вимагає і динаміка сучасних суспільних перетворень у суспільстві. В цьому контексті А.М. Івановська вказує на важливість ролі саме КСУ як органу, здатного забезпечувати виправлення помилок, неточностей або неоднозначностей правового регулювання, які з-поміж іншого спричиненні моральним старінням моделей та механізмів правового регулювання тих чи інших суспільних відносин [4, с. 20–23]. Подібна практика діяльності КСУ є цілком логічною та в повній мірі відповідає тенденції розвитку державно-владних відносин в Україні, коли правове регулювання все частіше здійснюється за рахунок уточнення законодавства шляхом прийняття окремих нормативно-правових актів, в тому числі і так званої суддівської правотворчості.

Хоча офіційно судовий прецедент не є джерелом права в Україні, однак рішення та акти КСУ в цьому аспекті мають виключення. Більше того, як зазначає А. Єзеров, «КСУ своїми правовими позиціями, що мають не тільки регулююче й охоронне, а й доктринальне значення, сприяє розвитку праворозуміння не у вузькому формально-логічному сенсі, а розширює діапазон елементів регулюючого впливу, підкреслюючи людський вимір конституційного права» [3, с. 73]. Таку ж позицію підтримує і К.Г. Кравчук, який вказує на особливість непрямого правотворчого впливу КСУ на процеси правового регулювання суспіль-

них відносин, який «не пов'язаний із прийняттям, зміною або скасуванням (втратою чинності) правотворчих актів, проте впливає на правотворчу діяльність інших суб'єктів. Мова йде про здійснення офіційного тлумачення положень Конституції України та законів України, результати якого надають необхідну правову інформацію щодо реального змісту положень Конституції і законів України» [6, с. 53]. Реальність такого змісту розкривається безпосередньо в правозастосовній діяльності органів державної влади, на мою думку, в найбільшій мірі саме в процесі захисту прав людини і громадянина в судовому порядку.

Розширення функціональних меж діяльності КСУ в бік безпосереднього захисту прав і свобод людини і громадянина є найбільшим здобутком вітчизняної науки конституційного права та сучасних суспільно-політичних трансформацій. Дійсно, новий Закон України «Про Конституційний Суд України», прийнятий у 2017 році, вводить надзвичайно прогресивну новелу – інститут конституційної скарги, який фактично є засобом захисту громадянами своїх порушених прав через невідповідність норм чинного законодавства положенням Конституції України.

Так, відповідно до ст. 55 Закону України «Про Конституційний Суд України» «конституційною скаргою є подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу» [10]. Суб'єктом конституційної скарги ст. 56 вказаного вище закону визначає фізичну або юридичну особу приватного права, «яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України» [10]. При цьому

вказані норми виключають можливість звернення до КСУ в порядку конституційної скарги юридичними особами публічного права. Частково це пояснюється тим, що ці особи належать до сфери суб'єктів владних повноважень або керуються чи підпорядковуються ним, що створює необхідні передумови для ініціювання інших форм конституційного провадження: конституційного подання чи звернення відповідними компетентними інституціями державного управління.

Системний аналіз положень Конституції України та Закону України «Про Конституційний суд України» в частині інституту касаційної скарги звертає увагу на важливі аспекти його практичного здійснення. По-перше, звертає на себе увагу правове закріплення підстав звернення із конституційною скаргою у випадку, якщо норми законодавства, на які в остаточному рішенні посилається суд при вирішенні правового конфлікту в процесі судового провадження, суперечать положенням Конституції України. Законодавством не визначається характер такого остаточного рішення. Воно обов'язково повинно бути не на користь особи, чи в незалежності від позиції суду в особи виникає право та можливість стати суб'єктом конституційної скарги? Подібна невизначеність на рівні закону все ж таки розглядається мною як спосіб захисту прав та інтересів особи, а отже для конституційної скарги є виключно необхідним наявність порушеного права чи інтересу фізичної або юридичної особи приватного права.

Саме відновлення порушеного права особи є тим новим практичним елементом діяльності КСУ, який додає суттєвої утилітарності його актам. У цьому контексті цікавою є позиція К.Б. Айріян, яка вказує, що «інститут конституційної скарги дає можливість громадянину звернутися до Конституційного Суду з приводу порушення його кон-

ституційних прав і свобод законом, який застосовувався або має застосовуватися у конкретній справі в судах загальної юрисдикції чи в інших органах публічної влади. Тобто Конституційним Судом здійснюється звичайний конституційний контроль, а права і свободи громадян, які звертаються зі скаргами, захищаються шляхом визнання неконституційними законів» [1, с. 315].

Хоча на думку О. Марцеляк, КСУ під час своєї діяльності незалежно від того, в який спосіб він визначає відповідність законів Конституції України (конституційне подання, конституційне звернення, конституційна скарга), формує не лише нове праворозуміння, але і впливає на розвиток правової доктрини в цілому [9, с. 120]. Останнє є надзвичайно важливим інструментом всієї системи правового регулювання, оскільки за допомогою КСУ формуються нові наукові концепції, що визначають еволюцію як право розуміння, так і правозастосування.

Таким чином, погоджуючись із позицією науковця, доходжу висновку, що праворегулююча функція КСУ у випадку здійснення провадження за розглядом конституційної скарги розкривається не лише через аналіз відповідності норм чинного законодавства положенням Конституції України, але і шляхом оцінки способу безпосереднього правозастосування спірних норм.

По-друге, викликає питання практичне застосування акту КСУ, що ним приймається за результатами розгляду конституційної скарги. Те, що таке рішення КСУ набуває преюдиційного характеру, це цілком зрозуміло, але враховуючи остаточність рішення суду, зміст якого фактично став предметом конституційної скарги, то виникає питання подальшого правової долі відповідного акту КСУ. Законодавство не дає чіткої відповіді на питання щодо подальшого механізму реалізації особою результату розгляду конституцій-

ної скарги для захисту свого порушеного права. Логічним було б скасування рішення, винесеного на підставі норм законодавства, що прямо суперечать положенням Конституції України.

Однак, у силу свого особливого місця в системі органів державної влади, КСУ позбавлений можливості напряму впливати на діяльність судів загальної юрисдикції. Це абсолютно правильна позиція законодавця. На мою думку, виключення самої можливості вчинення подібного впливу цілком відповідає характеру діяльності КСУ в порядку вирішення питання відповідності норм законодавства положенням Конституції України, яке здійснюється в межах розгляду конституційного подання або звернення. Тобто законодавець, запроваджуючи інститут конституційної скарги, жодним чином не змінює форми і моделі діяльності КСУ, але суттєво розширює його праворегулюючу функцію.

Нам вбачається логічним, що результат розгляду КСУ конституційної скарги у випадку прийняття рішення щодо невідповідності норм чинного законодавства положенням Конституції України має стати підставою для перегляду остаточного рішення в суді касаційної інстанції за правилами розгляду справи за нововиявленими обставинами. При цьому такий розгляд повинен відбуватися судами з урахуванням правових позицій, викладених у рішеннях КСУ. З точки зору захисту прав та інтересів людини і громадянина рішення КСУ разом із викладеними в ньому правовими позиціями виступатиме додатковим інструментом реалізації особою права на справедливий суд. Основна претензія висувається не самому суду, який ухвалив рішення спираючись на неконституційні положення законодавства, скільки до органів державної влади, які прийняли такі закони чи підзаконні акти.

Разом із тим, з точки зору утилітарності та ефективності діяльності КСУ

є можливим і навіть необхідним актуалізувати науковий дискурс із питань пошуку та опрацювання таких механізмів практичної реалізації результатів розгляду конституційної скарги, які б значно спростили та прискорили процедуру захисту особою своїх порушених прав. Зокрема, мова йде про те, щоб за можливості в самому рішенні КСУ передбачити спосіб відновлення порушеного права особи, в тому числі шляхом викладення алгоритму та способу застосування тих чи інших норм при вирішенні справ відповідної категорії або прямого посилання на невідповідність остаточного судового рішення законодавству України з урахуванням тлумачень КСУ.

По-третє, важливим є позиція законодавця щодо відсутності жодних обмежень стосовно предметної (юрисдикційної) сфери конституційної скарги. Передбачається, що вона може подаватися в незалежності від того, судом якої юрисдикції винесено рішення, в якому застосовуються норми, що суперечать Конституції України. Це значно розширює можливості осіб із захисту своїх прав. Хоча на сьогодні ще відсутній необхідний обсяг практики розгляду КСУ конституційних скарг, все ж таки вбачається, що більшість таких скарг стосуватиметься некоректного застосування положень законодавства органами державної влади у відносинах із суб'єктами приватного права або під час здійснення органами державного управління своєї регуляторної чи контролюючої діяльності.

Викладене вище дає мені всі підстави стверджувати, що запровадження інституту конституційної скарги є важливим кроком на шляху розширення функціонального призначення КСУ особливо в контексті захисту прав і свобод людини та громадянина. Загалом, еволюція призначення та форм діяльності КСУ багато в чому відповідає загальному тренду демократичних реформ в Укра-

їні. З цього приводу варто зазначити, що сам КСУ в своїх рішеннях наголошує на тому, що в умовах провадження демократичних реформ беззаперечним є дотримання «принципу верховенства права, який передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин» [11].

Отже, така позиція КСУ означає, що судді розуміють нагальну потребу для розширення правотворчості суду, що не розглядається як конкуренція на монополію Верховної Ради України в створенні законодавства України, але як засобом підвищення ефективності діяльності механізму держави. Наділення громадян та осіб приватного права можливістю подання конституційної скарги демонструє готовність держави всебічно сприяти виконанню власних гарантій із захисту прав, що закріплюються на конституційному рівні.

Висновки. Підводячи підсумки ролі Конституційного Суду України в процесах демократизації суспільних відносин в Україні, слід наголосити на тому, що розширення кола суб'єктів звернення до суду за рахунок фізичних осіб та юридичних осіб приватного права є беззаперечним кроком на шляху підвищення якості державних гарантій щодо захисту прав і свобод суб'єктів суспільних відносин. Запровадження

інституту конституційної скарги дає новий поштовх для праворегулюючої діяльності КСУ, а сам характер конституційної скарги наповнює новим змістом створення актів, що мають преюдиційне значення. Фактично така воляова позиція законодавця, яка дала змогу перетворити КСУ на додатковий інститут дотримання законності, розкриває нові можливості для більш ефективного та оперативного регулювання суспільних відносин шляхом усунення суперечностей норм законодавства положенням Конституції України. Крім того, через інститут конституційної скарги досягається позитивний ефект у виключенні з правового обороту нормативно-правових актів, які мають низьку праворегулюючу ефективність. Окремим здобутком, який є прямим наслідком розгляду КСУ конституційної скарги, є підвищення якості правозастосовчої діяльності судів загальної юрисдикції. Правові позиції КСУ демонструють не лише неконституційність тих чи інших норм законодавства, але і розкривають некоректне або хибне розуміння судами окремих положень законодавства, застосування яких при вирішенні правових конфліктів не дає необхідного праворегулюючого ефекту. Таким чином, за рахунок доступу громадян, а також юридичних осіб приватного права до інституту конституційної юрисдикції є важливим кроком на шляху демократизації всієї системи державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Айріян К.Б. Конституційний принцип рівності громадян у доступі до конституційного правосуддя. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 314–318.
2. Веніславський Ф. Інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України в механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу. Вісник Академії правових наук України. 2010. № 2 (61). С. 61–69.
3. Єзеров А. Роль Конституційного Суду України у розвитку сучасного конституціоналізму. Вісник Конституційного Суду України. 2012. № 6. С. 68–77.
4. Івановська А.М. До питання про місце Конституційного Суду України в системі органів державної влади. Університетські наукові записки. 2015. № 1. С. 12–26.
5. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#n4905> (дата звернення: 08.04.2019).
6. Кравчук К.Г. Акти Конституційного Суду України та їх правотворчий характер. Порівняльно-аналітичне право. № 6. 2016. С. 50–54.
7. Ланкевич А. Окремі аспекти розмежування питань конституційності і законності при здійсненні конституційного контролю Конституційним Судом України. Наукові записки інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 1. С. 48–54.
8. Маркуш М.А. Повноваження Конституційного Суду України: практичні проблеми та шляхи їх вирішення. Вісник Конституційного Суду України. 2011. № 4–5. С. 88–97.
9. Марцеляк О. Правова природа актів Конституційного Суду України та їх роль у розвитку науки конституційного права. Вісник Конституційного Суду України. 2015. № 4. С. 118–121.
10. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#n342> (дата звернення: 08.04.2019).
11. Рішення Конституційного Суду України від 22.05.2018 у справі № 5-р/2018 за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/uhvaleno-rishennya-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-no-5-r-2018> (дата звернення: 08.04.2019).

Исследованы основные направления реализации Конституционным Судом Украины собственных полномочий. Определена природа и характер деятельности и решений Конституционного Суда Украины. Рассмотрены основные формы обращения в Конституционный Суд. Проведен анализ института конституционной жалобы. Раскрыты особенности конституционного производства и значимость решений Конституционного Суда при рассмотрении такой жалобы.

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, конституционная жалоба, конституционное обращение, преюдиция, судебное решение.

The main directions of implementation of the own powers by the Constitutional Court of Ukraine are investigated. The nature and nature of the activities and decisions of the Constitutional Court of Ukraine are determined. The main forms of appeal to the Constitutional Court are considered. The analysis of the institute of constitutional complaint. The features of constitutional proceedings and the significance of the decisions of the Constitutional Court when considering such a complaint are disclosed.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, constitutional complaint, constitutional appeal, prejudice, judicial decision.