

Конституційний Суд України і динаміка конституційного порядку

М. Савчин

доктор юридичних наук, директор НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права Ужгородського національного університету

Автор розкриває роль конституційної юстиції у розвитку конституційної матерії. Зокрема проаналізовано природу конституційної динаміки у контексті установчої легітимності, яка зумовлює цілісне та динамічне тлумачення конституційних явищ і процесів конституційними судами, а також методика застосування положень Конституції України як норм прямої дії.

Ключові слова: верховенство права, конституційна динаміка, пряма дія конституції, тлумачення конституції, установча легітимність.

У нормативному розумінні конституція не завжди дає змогу встановити справедливий суспільний порядок. Однак суспільний порядок не завжди породжує справедливий конституційний устрій, який спирався б на стійкі та ефективні суспільні інститути. Конституційне право, як зазначає Р. Шютце, не стільки складається з раціональних правил, скільки ці правила є результатом певного історичного досвіду, усталеної правової традиції та історичного досвіду¹. Тому вкрай важливо, щоб конституційні суди відчували та належним чином реагували на конституційну динаміку.

У контексті існуючих реалій буде розкрито роль конституційної юстиції у конституційній динаміці, акцентуючи на природі конституційної динаміки у контексті установчої легітимності, яка зумовлює цілісне та динамічне тлумачення конституційних явищ і процесів конституційними судами, а також співвідношення конституційного порядку і прямої дії конституції.

1. Природа конституційної динаміки. Відповідно до основних постулатів наукових процедур при з'ясуванні змісту конституції необхідно розглядати її моделі, які засновані на аналізі впливу на конституцію різноманітних факторів (політичних, економічних, соціальних, культурних, ментальних, антропологічних тощо) і зворотного впливу конституції на них. Емпірично це також виявляється у діяльності конституційних суддів, які повинні володіти знаннями у сфері не лише права, а й філософії, політології, соціології тощо. Водночас згідно з концепцією автопойезису правових норм конституція є самодостатнім інструментом для впливу на зовнішнє середовище, оскільки конституційні норми самоорганізуються, самовідтворюються, створюючи мережу прийняття правових рішень та узгодження інтересів у неоднорідному гетерархічному суспільстві². Тому критично важливою є вимога формування конституційних судів переважно із професорів права та адвокатського середовища.

¹ Schuetze R. European Constitutional law / R. Schuetze. — Cambridge University Press, 2013. — P. 1.

² Richers D. Postmoderne Theorie in der Rechtsvergleichung? / D. Richers // Zeitschrift fuer auslaendisches oeffentliches Rechts und Voelkerrecht. — 2007. — № 67. — S. 509–540.

Сьогодні вельми дискусійним питанням є те, що лежить в основі сучасного конституціоналізму та природи конституції. Згідно з думкою відомого теоретика науки Т. Куна в основі парадигми лежить вирішення певної критичної маси аномалій у науці. Накопичення цих аномалій стає загрозою «нормальній науці», оскільки вони зумовлюють кризу в наукових дослідженнях¹. Парадигмальний підхід передбачає певний набір правил наукового дослідження, які не завжди містять повний каталог процедур і практик, однак виражають логічну, завершену систему вирішення певних наукових проблем, засновану на поєднанні «інтелектуальних засобів пізнання» шляхом конструювання певних моделей та абстрагованих від них правил². Загалом теорія парадигми науки спирається на певні догми у наукових дослідженнях, оскільки «нормальна наука», за Т. Куном, полягає у застосуванні певного набору правил і процедур на основі усталених наукових моделей, методик дослідження.

Заснування конституційного порядку базується на ідеї забезпечення прав і свобод людини та обмеження владної сваволі й раціональної організації публічної влади, що впливає з природи універсальних конституційних цінностей. Згідно з ліберально-демократичним трактуванням конституція також покликана забезпечити право людини на вільний розвиток та ефективне демократичне правління. Ліберальна концепція конституційного порядку інстинктивно опирається ідеї народного суверенітету, оскільки більшість не завжди може приймати рішення, що відповідають вимогам верховенства права як засадничому принципу конституціоналізму. Такий внутрішній дискурс у системі конституційних цінностей видається непримиреним. Тут ми бачимо, що конституційну матерію і процеси слід розглядати у динаміці.

2. Установча легітимність Конституційного Суду України. Конституційний Суд України (далі — Суд) в одному з рішень наголосив на тому, що він здійснює перевірку законопроекту про внесення змін до Конституції України, а не перевірку проекту нового Основного Закону, тобто забезпечує додержання вимог легітимності установчої процедури. У цьому рішенні також було сформульовано вимогу збалансованості установчої влади: «Конституція України при внесенні до неї змін передбачає збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні»³. Очевидно, що Судом сформульовано правило консенсусної демократії при внесенні змін до Конституції України. *Mutatis mutandis* ці правила і вимоги поширюються на випадки прийняття нової Конституції України.

Виходячи з наведеного та основних постулатів теорії демократії поняття народу не можна трактувати абстрактно як певну сукупність громадян. Здійснення

¹ Кун Т. Структура наукових революцій : пер. с англ. / Т. Кун [сост. В. Ю. Кузнецов]. — М. : ООО «Издательство АСТ», 2002. — С. 99–128.

² Там само. — С. 75–79.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 30. — Ст. 1285.

своєї влади народом передбачає забезпечення балансу інтересів різних соціальних спільнот, інститутів громадянського суспільства, політичних партій та органів публічної влади, тобто додержання вимог дорадчої демократії через різні соціальні платформи обговорення. Наприклад, Ю. Габермас наголошує на тому, що сучасні можливості електронного урядування і демократії дозволяють оперативнo налаштувати зворотний зв'язок для ухвалення збалансованих рішень¹.

Суд матиме власні ресурси для належного вирішення конституційних спорів, якщо в основу своїх рішень покладатиме права людини. Зокрема, при вирішенні питання про конституційність правових актів він має перевіряти їх на конституційність у логічному взаємозв'язку: Конституція України — міжнародні договори — закони, підзаконні правові акти. Суд має тлумачити виключно Конституцію України, а тлумачення законів є прерогативою Верховного Суду України. Якщо підконтрольні правові акти очевидно порушують права людини, то залежно від ступеня тяжкості деякі правові акти Суд може зупинити до вирішення справи по суті. Так само він має чинити стосовно звернень приватних осіб щодо тлумачення Конституції України. Введення інституту конституційної скарги сприятиме модернізації Суду, у складі якого може бути утворено три або шість палат, що зумовлюватиметься необхідністю розгляду лавини скарг, які надходять до нього.

Конституція вносить системність у право, визначає вихідні засади національного права, наповнює його своїм змістом, пронизує єдиними принципами та цінностями. Правова єдність конституції також означає відсутність у ній прогалин, оскільки вона інтегрує позитивістську і природно-правову правові доктрини. Писаний характер конституції зумовлений насамперед вимогами правової визначеності, згідно з якими конституційні положення підлягають конкретизації і деталізації у поточному законодавстві, а також в адміністративній та судовій практиці. Водночас її текст є «відкритим» через інститут прав людини і основоположних свобод, які лише визнаються через позитивне визначення у конституції, та їх каталог не обмежується лише її приписами.

Динамічне тлумачення ґрунтується на розумінні природи конституції як відкритої та рухливої правової матерії, яка змінюється відповідно до конкретної історичної ситуації. За таких умов конституція вже розглядається «не лише як правосвідомість, а й як правотворчість», як «керівні ідеї розподілу свободи», «оптимізації» та «практичного узгодження» конституційних положень і цілей. Тому зростає роль конституційного суду у забезпеченні розвитку конституції шляхом її конкретизації при вирішенні конституційно-правових спорів², що виключає неправомірність прогалин у законодавстві, оскільки це не відповідає конституційним цілям та «керівній ідеї розподілу свободи» як засади конституціоналізму³.

¹ *Habermas J.* Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts — Ein Essay zur Verfassung Europas // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. — 2012. — № 1.

² *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе [пер. с нем.] — М. : Прогресс, 1981. — С. 59.

³ *Deutsches Staatsrecht.* Ein Studienbuch von Reinhold Zippelius und Thomas Wüertenberger. 31. Auflage des von Theodor Maunz begründeten Werkes. — München : Verlag C. H. Beck Muenchen, 2005. — S. 58–63.

Конституція як основоположний закон суспільства і держави є правовим актом, що застосовується у певному соціальному середовищі та за конкретно-історичних обставин, і своєрідним «відкритим текстом». Тому конституцію не можна зводити виключно до її текстуального аналізу. Вона є продуктом розвитку суспільства, відображає правосвідомість носія установчої влади, суспільний консенсус щодо соціальних цінностей, які забезпечуються правовим захистом.

Концепція конституції як «відкритого тексту» ґрунтується на тому, що конституція не може зводитися до своєрідного «конституційного кодексу», оскільки ідея того, «щоб вона охоплювала всі можливі життєві ситуації та надавала відповіді на всі запитання без додаткового суддівського тлумачення, є ілюзорними та завдають шкоди конституційно-правовому регулюванню»¹.

3. Пряма дія конституції та конституційний порядок. Пряма дія конституційних норм визначає основні параметри їх застосування у діяльності органів державної влади, що, зокрема, забезпечується примусовою силою права. На думку німецького конституціоналіста Р. Циппеліуса, «особливість гарантованого державою права полягає в особливій техніці його втілення в життя, а саме — у тому, що воно (право) в разі крайньої потреби буде реалізоване за допомогою юридично впорядкованої процедури примусу, а коли це необхідно — то через сам примус (якщо ті, чію поведінку регулює та чи інша норма, не виконають вимогу останньої)»².

Доктрина розглядає права людини і основоположні свободи, визнані в Конституції України, як безпосередньо діюче, найвище право³, тому права людини й основоположні свободи визначають зміст і магістральні напрями діяльності держави, оскільки утвердження та забезпечення прав і свобод є головним обов'язком держави. Федеральний Конституційний Суд Німеччини щодо цього сформулював положення, згідно з яким основні права є об'єктивними нормами, які встановлюють ціннісний правопорядок, що являє собою фундаментальний конституційний лад в усіх галузях права⁴, в чому і виявляється горизонтальний ефект конституції на поточне законодавство.

Фундаментальні права і свободи людини потребують конкретизації у поточно-му законодавстві, а в деяких випадках — у процесі здійснення конституційної юрисдикції. Таким чином, публічна влада несе відповідальність за планомірний і раціональний розвиток положень Конституції України на наукових засадах виходячи із загальних цілей та завдань Основного Закону. Зокрема, це втілюється у законодавчій діяльності парламенту, який з огляду на його конституційний статус покликаний забезпечити ефективне законодавче регулювання. Відсутність або недоліки законодавчого регулювання загрожують правовій безпеці суспільства

¹ Шевчук С. В. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади : дис. ... д-ра юрид. наук / С. В. Шевчук ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2008. — С. 82.

² Циппеліус Р. Філософія права / Р. Циппеліус. — К. : Тандем, 2001. — С. 18.

³ Курс конституционного права Украины. — Том 1. Общая часть: Основы теории конституционного права : учебник / под ред. М. А. Баймуратова и А. В. Батанова. — Х. : Одиссей, 2008. — С. 423–425.

⁴ Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні / С. В. Шевчук. — К. : Реферат, 2006. — С. 203.

чи окремого індивіда, вносять елементи свавілля у діяльність органів публічної влади і є неконституційним явищем.

Належне застосування норм прямої дії Конституції України має місце тоді, коли дії судів відповідають принаймні таким умовам:

1) кожна особа може вимагати від держави належного захисту її основоположного права як безпосередньо діючого права; держава несе позитивний обов'язок захищати такі вимоги особи;

2) безумовне застосування положень Конституції України, які сформульовані чітко й очевидно, не потребують додаткової деталізації і конкретизації на рівні закону чи підзаконного нормативного акта;

3) коли положення закону або підзаконного нормативного акта суперечать нормі Конституції України, яка викладена чітко, послідовно, очевидно і придатна до застосування без конкретизуючого закону, застосовуються положення Основного Закону;

4) вирішення Судом питання щодо надання офіційного тлумачення положень Конституції і законів України у разі наявності у конституційному зверненні приватних осіб достатніх фактичних обставин, що свідчать про порушення конституційних прав і свобод, і їх неможливо усунути засобами загального судочинства;

5) при вирішенні Судом питання щодо тлумачення положень міжнародних договорів і законів, які є неоднозначними, формування єдиних підходів у їх застосуванні з погляду забезпечення конституційних прав і свобод.

За будь-яких умов соціальної динаміки роль конституції не змінюється — вона залишається юридичним засобом обмеження владного свавілля та забезпечення прав людини і основоположних свобод. Тому наявні соціальні зміни аж ніяк не можуть слугувати виправданням для обмеження фундаментальних прав людини. Держава покликана служити забезпеченню прав людини. Тому її діяльність підлягає оцінці через ступінь ефективності забезпечення фундаментальних прав. Правило визнання, згідно з яким досягається консенсус стосовно захисту певних благ чи інтересів, що є предметом домагань конкретного індивіда і на підставі чого у держави виникає низка негативних і позитивних обов'язків, жодним чином не може слугувати засобом накладання надмірних обтяжень та обов'язків, які посягають на сутність змісту основного права.

Така специфіка конституційного регулювання накладає обов'язок на законодавця дотримуватися конституційних цінностей і принципів — це можна сформулювати як принцип вірності конституції. Адже насправді парламентська більшість не репрезентує більшості народу і схвалюваний закон має задовольняти баланс інтересів у неоднорідному суспільстві — об'єктивним критерієм цього є саме цінності і принципи у праві. Так само для публічної адміністрації, яка покликана на основі закону вживати достатніх і доречних заходів щодо реалізації цілей і завдань, визначених у законі, існує вимога знаходити задовільний баланс між легальними цілями та суб'єктивними публічними правами. Якщо без належного обґрунтування та забезпечення рівномірного розподілу тягаря відповідальності між учасниками правовідносин публічна адміністрація накладає надмірні обов'язки на одну зі сторін або встановлює певні стандарти адміністративних процедур, що є надмірними для реалізації конкретного суб'єктивного публічного права, то має місце свавілля, адже таке право неможливо реалізувати або його реалізація втрачає сенс.

Таким чином, принцип вірності конституції означає, що законодавець має конкретизувати і деталізувати конституцію, а публічна адміністрація та судова влада — реалізувати свій розсуд таким чином, щоб забезпечити реалізацію конституційних прав і свобод і не допустити надмірних обмежень та обтяжень, які заперечували б сутність змісту фундаментального права.

Савчин М. Конституционный Суд Украины и динамика конституционного порядка. Автор раскрывает роль конституционной юстиции в развитии конституционной материи. В частности проанализирована природа конституционной динамики в контексте учредительной легитимности, которая обуславливает целостное и динамическое толкование конституционных явлений и процессов конституционными судами, а также методика применения положений Конституции Украины как норм прямого действия.

Ключевые слова: верховенство права, конституционная динамика, прямое действие конституции, толкование конституции, учредительная легитимность.

Savchyn M. Constitutional Court of Ukraine and constitutional order dynamics. The article describes the role of constitutional justice in a constitutional matter development. In particular, the constitutional dynamics nature analyzed in the context of the constituent legitimacy, which holistic and dynamic interpretation leads to of constitutional phenomena and processes of constitutional courts, as well as method of application of the Constitution of Ukraine as directly effect of constitutional provisions.

Key words: Rule of law, constitutional dynamics, the direct effect of the Constitution, interpretation of the Constitution, constituent legitimacy.