

УДК 342.1(477)

Н.О. БОНДАРЕНКО, канд. юрид. наук,
Український державний університет фінансів та
міжнародної торгівлі

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

Ключові слова: конституційна юстиція, конституційна юрисдикція, Конституційний Суд України, конституційний контроль, рішення Конституційного Суду України, інститут конституційної скарги громадян, механізм конституційної юстиції

Сьогодні в Україні закладено основи інституту конституційної юстиції, тобто захисту прав і свобод громадян від неконституційних актів, дій чи бездіяльності. Цей інститут знаходиться у процесі динамічного розвитку, чим виявив себе як необхідний атрибут демократичної, соціальної, правової держави.

Серед родоначальників доктрини конституційної юстиції в Україні слід назвати таких авторів, як: П. Євграфов, М. Козюбра, П. Мартиненко, П. Рабінович, М. Тесленко, В. Тихий, П. Ткачук, Л. Юзьков [1–9] та інші. Зазначені автори присвятили свої праці здебільшого дослідженню проблем сутності конституційної юстиції та нагляду, співвідношенню цих понять, проблематиці повноважень органів конституційної юрисдикції. Тема конституційної юстиції була предметом досліджень і радянської правничої науки, зокрема, український дослідник М. Нудель вивчав природу конституційного контролю у капіталістичних країнах [10]. Не дивлячись на таку велику увагу з боку вчених до цієї проблематики, досі залишаються неоднозначними погляди вчених щодо правової природи, повноважень, рішень та висновків Конституційного Суду України. Існує багато прогалин у самому механізмі конституційної юстиції в Україні. Для вирішення цих питань конче необхідно з'ясувати, по-

перше, особливість національної моделі конституційної юстиції; по-друге, місце Конституційного Суду України в системі державних органів влади; по-третє, шляхи підвищення ролі Конституційного Суду України в системі захисту прав і свобод громадян з урахуванням його юрисдикційних повноважень; по-четверте, правову природу рішень та висновків Конституційного Суду України; по-п'яте, звернути увагу на проблемні питання механізму конституційної юстиції в Україні.

Конституція України відтворює особливості національної моделі конституційної юстиції, відповідно до якої захист прав і свобод громадян є конституційним обов'язком Конституційного Суду України. Однак цей захист Суд здійснює лише за ініціативою органів влади. Отже, громадяни можуть направляти свої конституційні звернення до Конституційного Суду України, але тільки щодо тлумачення Конституції та законів України, яке служить загальному, а не індивідуальному захисту їх прав. Пояснюючи допустимість звернення до Конституційного Суду та його призначення, професор Г. Гаджиев визначає характерну особливість конституційного правосуддя, застерігаючи, що системні, глибокі зміни закону може здійснити тільки сам законодавець [11, с.10].

З'ясовуючи природу та сутність конституційної юрисдикції, вчені й досі не прийшли до однастайності з цього приводу. Так, професор А. Селіванов визначив юрисдикцію Конституційного Суду як надане Конституцією право єдиному органу правосуддя, наділеному винятковими повноваженнями, встановлювати конституційність актів та дій центральних органів влади, досліджувати через виявлення змісту конституційних норм, положень, конституційно-правових явищ та забезпечувати охорону Конституції, вирішувати спірні правовідносини, які виникають у практичній діяльності суб'єктів права [12, с.34]. Виникає питання: а чи дійсно Конституційний Суд України є не наглядовим, не контролюючим, а саме юрисдикційним су-

довим органом, невід'ємною частиною судової влади? Для цього варто доктринально визначитись із природою та сутністю конституційної юрисдикції.

Стратегічно – з позицій конституційного праворозуміння – зміст конституційної юрисдикції полягає в тому, що законодавець зумовив необхідність введення такого механізму конституційного контролю (конституційного правосуддя), щоб всі законодавчі та інші нормативно-правові акти як регулятори суспільних відносин, що виходять від публічної влади, були змістовно і за формою конституційними. Основоположне призначення конституційної юрисдикції полягає в тому, щоб результатом розгляду в конституційному судочинстві предмета дослідження була остаточно встановлена істина про право. Розмірковуючи про цю проблему, професор В. Крусс підкреслює, що «без конституційної істини про право, доктринально обґрунтованої та офіційно визнаної в такій якості, були б неможливі послідовна юридична практика, однорідний правовий простір, об'єктивно проведене розмежування права й закону, та врешті, конституційне правокористування і реальний конституціоналізм» [13, с.15].

Стосовно органів правосуддя термін «юрисдикція» розуміється як встановлена законодавством сукупність повноважень для вирішення правових спорів і оцінки дій суб'єктів права з точки зору їх правомірності, що припускає підвідомчість і підсудність справ, що вирішуються [14, с.98]. Розумінню латинського терміна «юрисдикція» («jus» – право і «disco» – говорю) як судочинство відповідає термін *justicio*, а також тлумачення слів *jus disere* як вирішення конфлікту і застосування владою встановлених правил [15, с.20]. Це пояснюється тим, що в юридичній літературі та нормативних актах зарубіжних держав «юстицію» пов'язують не тільки з правосуддям, а також стосовно інших правових обставин, що виникають у державі, веденням справ з управління юридичними питаннями у сферах державної та

недержавної діяльності. У цьому криється ще одна особливість, коли «конституційна юрисдикція» визначає також повноваження спеціального органу правосуддя у сфері офіційного тлумачення Конституції і законів України, що забезпечує зміст «юрисдикції», вказуючи на спеціальний процесуальний порядок реалізації статусу єдиного суб'єкта в державі.

Професор М. Вітрук, акцентуючи увагу на особливостях та специфіці політико-правової природи Конституційного Суду, стверджує, що він може розглядатися самостійно, окремо від судової системи, як один з вищих органів державної влади поряд з іншими вищими органами державної влади [16, с.109]. Вважаємо, що цілком слушно з цього приводу висловився український вчений, практик, професор В. Тихий, який зазначає, що Конституційний Суд України є одним із вищих органів державної влади в Україні. Це не наглядовий і не контролюючий, а юрисдикційний судовий орган, невід'ємна частина єдиної судової влади, спеціалізований, невиключений до системи судів загальної юрисдикції, суд для розгляду конституційно-правових спорів.

Згідно з Конституцією, Конституційний Суд України має правосудну природу і правосудний статус і за характером, принципами і змістом своєї державної діяльності здійснює не нагляд чи контроль, а судову владу – правосуддя – конституційне правосуддя (вирішує питання, конституційно-правові спори) у певній визначеній законом формі – у формі (шляхом) конституційного судочинства (ст.ст.6, 124, 127, 147) [2, с.26].

Конституційний Суд України має всі види юрисдикційних повноважень, притаманних європейським конституційним судам. Згідно з Конституцією до повноважень Суду належать:

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

Ради АР Крим (п.1 ч.1 ст.150);

2) надання висновку: про відповідність Конституції чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до ВР України для надання згоди на їх обов'язковість (ч.1 ст.151); про відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції законопроектів про внесення змін до Конституції (ст.159); про порушення Верховною Радою АР Крим Конституції або Законів України) (п.28 ч.1 ст.85);

3) перевірка справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту і надання висновку щодо додержання конституційної процедури її розслідування і розгляду (ч.6 ст.111, ч.2 ст.151);

4) офіційне тлумачення Конституції та законів України (п.2 ч.1 ст.150).

Отже, на відміну від органів конституційної юрисдикції більшості зарубіжних країн, Конституційний Суд України не здійснює повноважень з перевірки результатів виборів і референдумів, конституційності й розпуску політичних партій. Цілком слушно колишній суддя Суду В. Тихий зазначає, що «не зайвим було б як об'єкт юрисдикції Конституційного Суду України передбачити і бездіяльність вищих органів влади України» [2, с.28].

Підвищення ролі Конституційного Суду України в системі захисту прав і свобод громадян у перспективі багатьма авторами пов'язується із запровадженням інституту конституційної скарги громадян на судові рішення, постанови, вироки судів загальної юрисдикції, ухвалені на підставі неконституційних актів [17–19]. Право на конституційну скаргу мають громадяни Польщі, Росії, ФРН та інших країн, які таким чином захищають свої права від законодавчого свавілля тощо.

Обов'язок Конституційного Суду України захищати права громадян витікає з положень Конституції України (ст.3, 55, 147, 152). Цей обов'язок Конституційний Суд України реалізує у процесі конституційного контролю за актами Верховної Ради України, Президента України, та Верховної Ради АРК і конститу-

ційного нагляду за міжнародними договорами, законопроектами про зміни Конституції України, а також при тлумаченні Конституції України та законів України, яке може супроводжуватися визнанням неконституційним и підконтрольних Суду актів чи їх положень (ч.3 ст.61 Закону України «Про Конституційний Суд України»), яка не має чітких правових критеріїв. Ухвалою Конституційного Суду України від 17.06.1997 р., № 23-у передбачено, що громадянин для обґрунтування свого конституційного звернення повинен обґрунтувати наявність загроз не тільки своїм правам і свободам або їх порушенням, а що найголовніше – довести про наявність суперечливих рішень органів влади з одного й того ж питання, причому – за однакових фактичних обставин, при застосуванні одних і тих самих норм. Варто зазначити, що порушення прав і свобод громадян може мати місце і у випадку, якщо рішення органів влади і не суперечать одне одному, але не відповідають законові, а відтак справедливості. Громадяни часом порушують у своїх конституційних зверненнях питання, які мають важливе суспільне і практичне значення для правової системи, але Конституційний Суд України відмовляє їм у розгляді за відсутністю передбачених законом підстав. Тому для вирішення зазначеної проблеми варто було б надати громадянам право звертатися до Суду для тлумачення Конституції і законів України на підставі практичного значення порушених ними питань. З точки зору Основного закону (ст.55), право звернення до Конституційного Суду України щодо тлумачення вказаних актів навіть більше повинно належати громадянам, аніж органам влади.

Для підтвердження практичної необхідності тлумачення Конституції та законів України за конституційним зверненням громадян необхідно було би встановити обов'язок Конституційного Суду України звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для підтвердження такої необ-

хідності. З огляду на таке підвищення ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в діяльності Конституційного Суду України, варто передбачити в його регламенті право Уповноваженого мати свого представника в Конституційному Суді України нарівні з представниками Верховної Ради України, Президента, Кабінету Міністрів України.

Так, у зв'язку з тим, що питаннями захисту прав і свобод громадян займається не тільки Конституційний Суд України, але й суди загальної юрисдикції, нерідко виникають питання щодо взаємодії та конкуренції їх рішень [20]. Конкуренція рішень стосується, насамперед, актів адміністративних судів та Суду. Згідно з Конституцією України всі акти Верховної Ради України, Президента, Кабінету Міністрів України підлягають контролю з боку Конституційного Суду України (ст.150). На практиці непоодинокі випадки, коли адміністративні суди розглядають нормативно-правові акти цих органів на предмет їх відповідності закону та ухвалюють постанови, які суперечать рішенням Конституційного Суду України. Ніхто не заперечує право адміністративних судів розглядати ці справи на зазначений предмет, але тільки після того, як Суд висловиться щодо конституційності цих актів, зрозуміло, не вдаючись до аналізу їх законності, що не входить до його компетенції (ст.14 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Для запровадження інституту конституційної скарги громадян в Україні необхідні зміни в Конституції та Законі «Про Конституційний Суд України» 1996 року. Насамперед розгляд конституційних скарг громадян вимагає окремого конституційного провадження у межах якого Конституційний Суд міг би розглядати і вирішувати такі скарги. Крім цього, впровадження цього інституту в правову систему України призведе до змін і доповнень усіх діючих процесуальних кодексів України.

Очевидно, і це підтверджується досвідом

зарубіжних країн, запровадження інституту конституційної скарги громадян перетворює конституційні суди з органів конституційного арбітражу між органами влади на переважно органи конституційної юстиції. Така тенденція в розвитку конституційних судів веде до змін у системі демократичного конституціоналізму, в якій правові елементи поступово переважають над політичними.

Досі в правовій науці залишається відкритим питання щодо правової природи рішень Конституційного Суду України. Національна правова доктрина не визнає судовий прецедент джерелом права в Україні. Відповідно до ст.63 Закону України «Про Конституційний Суд» рішення Конституційного Суду України не можуть бути оскаржені. Разом із тим, відповідно до ч.4 ст.55 Конституції, якщо особою використані всі національні засоби правового захисту, вона має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових органів чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, а значить, і оскаржувати в них рішення Конституційного Суду України. Але незалежно від наслідків розгляду такої скарги міждержавні органи в жодному разі не мають права скасовувати рішення суду тієї чи іншої держави.

Юридична сила рішення Конституційного Суду України про визнання правового акта неконституційним не може бути подолана повторним прийняттям цього ж акта.

На думку професора В. Тихого, рішення Конституційного Суду України, якими визнанні закони, інші нормативно-правові акти або їх окремі положення неконституційними, мають силу нормативно-правового акта. Визнаючи той чи інший нормативно-правовий акт неконституційним і тим самим скасовуючи його, Конституційний Суд України виконує функцію негативного правотворця. Такі рішення Суду фактично створюють нові правові норми. Вони поширюються на всіх суб'єктів права і породжують нові права та обов'язки [2, с.30]. Вважаємо, що рішення

Конституційного Суду України дійсно набувають нормативно-правового характеру, породжують юридичні наслідки загального значення, але набувають ознак судового прецеденту. Саме такої позиції додержуються О. Скакун, В. Шаповал [21, с.331].

В довершення розгляду проблемних питань конституційної юстиції в Україні, варто звернути увагу на становлення і розвиток її механізму. 16.10.1996 р. Верховна Рада України прийняла закон «Про Конституційний Суд України», відповідно до якого порядок призначення суддів виглядає доволі демократично. Однак, поза увагою законодавця залишилися вельми істотні моменти: хто, в який спосіб і в яких формах займається самим добром цих кандидатур, хто їх може рекомендувати, яке відношення до цього на сьогодні мають науково-дослідні та навчальні заклади, визнані науковці, професіонали-практики юридичного профілю, що працюють поза державними структурами, авторитетні працівники громадськості у цілому та інші, тобто особи, не заангажовані тими чи іншими політичними інтересами.

Нині ці питання вирішуються кулуарно працівниками апарату Президента України та представниками політичних партій, що входять до парламенту, внаслідок чого Верховна Рада України не змогла обрати склад Конституційного Суду України за законом про Конституційний Суд України 1992 р., рік зволікала з призначенням двох суддів у 1996 р., своєчасно, у передбачений законом місячний термін не призначила суддів на посади, які стали вакантними після звільнення суддів у зв'язку із закінченням строків їх повноважень.

Якщо зберігати нинішню утаємничену «систему» добору кандидатур на посади суддів та з огляду на політичну й ідеологічну багатоманітність суспільного життя в Україні, то не виключена можливість створити, поряд із депутатським парламентом, своєрідний «мозаїчний суддівський» парламент, запрограмований на виконання політичних поглядів тих, хто їх призначив, всупереч Конституції і

законам України.

У законодавчому порядку слід визначити місце і роль Президента України, а також народних депутатів України, коаліції депутатських фракцій чи депутатських фракцій у Верховній Раді, її комітетів. Їхнім завданням мав би стати лише контроль за додержанням вимог до кандидатур на посаду судді, жодних ініціатив щодо висунення своїх кандидатур, будь-якого лобювання запропонованих. Президент України і Верховна Рада України як колегіальний орган мають самостійно визначитися, кого із рекомендованих кандидатур призначити на посаду судді.

Право вносити пропозиції щодо кандидатів, які могли би бути рекомендовані Президенту України та Верховній Раді як кандидатури на посади суддів Конституційного Суду України, доцільним було б надати науковцям-дослідникам та навчальним закладам юридичного профілю, НАПрН України, видатним науковцям, авторитетним професіоналам-практикам, громадським об'єднанням юристів тощо. Попередньо розглядати такі пропозиції могла би Всеукраїнська громадська рада формування суддівського корпусу конституційної юрисдикції, визнана законодавцем. Її склад повинен формуватися самостійно, незалежно від будь-яких державних органів. Завдання ради – рекомендувати Президенту України та ВРУ достойні кандидатури на посади суддів.

Доцільним було би закріпити в законодавстві положення про створення такої складової механізму конституційної юрисдикції в Україні, як Виконавча контрольна служба Конституційного Суду України. Її завдання зводились би до здійснення моніторингу за виконанням рішень і висновків Суду та вжиття у разі необхідності передбачених законодавством заходів до забезпечення їх виконання.

Проведений вище аналіз дає змогу дійти таких висновків. По-перше, конституційна юстиція в Україні формально є інституціоналізованою, але ще не стала правовим ін-

струментом у руках самих громадян. По-друге, перспективи розвитку конституційної юстиції в Україні насамперед пов'язані із запровадженням конституційної скарги громадян, що потребує внесення змін до Конституції України та конституційного законодавства. По-третє, реформування конституційної юстиції повинно відбутися у напрямку вдосконалення її механізму, що стане кроком до втілення ідеї правової державності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Євграфов П. Т. Правові позиції Європейського суду з прав людини та їх значення для України / Євграфов П. Т., Тихий В. П. // Законодавство України: науково-практичні коментарі. – 2005. – № 11. – С. 77–80.
2. Тихий В. Правова природа, повноваження, рішення та висновки Конституційного Суду України / Тихий В. // Право України. – 2010. – № 6. – С. 26–33.
3. Ткачук П. Правові позиції Конституційного Суду України / П. Ткачук // Вісник Конституційного суду України. – 2006. – № 1. – С. 10–21.
4. Козюбра М. Принципи верховенства права у конституційному правосудді / М. Козюбра // Закон і бізнес. – 2000. – № 17. – С. 9–15.
5. Козюбра М. І. Конституційний суд в системі органів державної влади / М. І. Козюбра // Державно-правова реформа в Україні: матеріали наук.-практ. конф. (листопад 1997 р.) – К., 1997. – С. 20–24.
6. Мартиненко П. Конституційний Суду країни: повноваження у контексті дворічного досвіду (квітень 1997 – квітень 1999 р.) / П. Мартиненко // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 4. – С. 46–62.
7. Мартиненко П. Бюджет як чинник судової незалежності. Досвід КСУ / П. Мартиненко // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 5–6. – С. 81–90.
8. Рабинович П. Офіційне тлумачення законодавства: герменевтичний аспект / П. Рабинович // Право України. – 2001. – № 11. – С. 22–25.
9. Юзьков Л. П. Верховенство Конституції і конституційних законів / Л. П. Юзьков // Правова система України: теорія і практика. – 1993. – С. 17–20.
10. Нудель М. А. Конституционный контроль в капиталистических государствах / М. А. Нудель. – М., 1968. – 223 с.
11. Гаджиев Г. А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации / Г. А. Гаджиев // Журнал Конституционного правосудия. – 2008. – № 1. – С. 10–15.
12. Селіванов А. Конституційне правосуддя і конституційна юрисдикція в Україні / А. Селіванов // Право України. – 2010. – № 6. – С. 34–44.
13. Крусс В. Н. К теории пользования конституционными правами и свободами человека / В. Н. Крусс // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 14–23.
14. Большой энциклопедический юридический словарь / под ред. акад. НАН Украины Ю. С. Шемшученка. – К., 2007. – 710 с.
15. Головки В. В. Понятие и назначение юрисдикции по русскому праву / В. В. Головки // Государство и право. – 2007. – № 3. – С. 18–24.
16. Витрук М. Сущность и правовая природа конституционной юрисдикции России / М. Витрук // Проблемы права. – 2007. – № 4. – С. 106–112.
17. Радзівська В. В. Конституційна скарга як важлива форма захисту прав і свобод людини у Конституційному Суді України / В. В. Радзівська // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2009. – № 1. – С. 103–107.
18. Селіванов А. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності / А. Селіванов, П. Євграфов // Право України. – 2003. – № 4. – С. 80–85.
19. Євграфов П. Конституційна скарга – складова захисту прав громадян в реаліях сучасності / П. Євграфов // Закон і бізнес. – 05.10.2002. – № 36. – С. 2.

20. Мачужак Я. Взаємодія КСУ, судів загальної юрисдикції у питаннях захисту прав і свобод людини і громадянина / Я. Мачужак // Конституційний Суд у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення : матеріали міжнародної конф.

(Київ, 16 травня 2008) / упоряд.: К. О. Пігнеста та ін. – К., 2008. – С.102–103.

21. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум, 2000. – 665 с.

Бондаренко Н. О. Проблемні питання конституційної юстиції в Україні / Н. О. Бондаренко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 107–113 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bnojvu.pdf>

Розглянуті особливості української моделі конституційної юстиції, з'ясовано місце Конституційного Суду України в системі державних органів влади. Визначені шляхи підвищення ролі Конституційного Суду України в системі захисту прав і свобод громадян з урахуванням його юрисдикційних повноважень, досліджена правова природа рішень Конституційного Суду України та механізм конституційної юстиції в Україні.

Бондаренко Н.А. Проблемные вопросы конституционной юстиции в Украине

Рассмотрены особенности украинской модели конституционной юстиции, выяснено место Конституционного Суда Украины в системе государственных органов власти. Определены пути повышения роли Конституционного Суда Украины в системе защиты прав и свобод граждан с учетом его юрисдикционных полномочий, исследована правовая природа решений Конституционного Суда Украины и механизм конституционной юстиции в Украине.

Bondarenko N.A. Problem Questions of Constitutional Justice in Ukraine

The article is devoted to the features of the Ukrainian model of constitutional justice, definition the place of Constitutional Court of Ukraine in the system of state organs of power, determination of the ways of increasing the role of Constitutional Court of Ukraine in the system of citizen's rights and freedoms defence recognizing its jurisdiction plenary powers, researching of legal nature of decreets of Constitutional Court of Ukraine, solving of the problem questions of mechanism of constitutional justice in Ukraine.

Форум пр