

Форми конституційного контролю і гарантії стабільності системи конституційного регулювання в Україні

К. Бабенко

кандидат юридичних наук

У статті досліджується специфіка та обсяги повноважень органів конституційної юрисдикції в контексті забезпечення стабільності конституційного регулювання політичних і правових відносин. Застосовуючи методи порівняльного конституційного права, автор аргументує підвищення ролі органів конституційної юрисдикції у сучасних демократичних системах регулювання політико-правових відносин.

Ключові слова: конституційний контроль, органи конституційної юрисдикції, стабільність конституційного регулювання, демократія, політика.

Наразі питання конституційного регулювання та шляхів забезпечення його стабільності є одними з головних у системі сучасних конституційно-правових наукових досліджень. Адже наголошуючи на винятковій ролі Конституції України як Основного Закону та «єдиного нормативно-правового акта, що має особливий характер і за допомогою якого український народ виражає свою суверенну волю»¹, ми тим самим засвідчуємо, що процес конституційного регулювання відіграє одну з ключових ролей у функціонуванні сучасних демократичних держав і розвитку кожного соціуму. Як і будь-який процес, конституційне регулювання політико-правових відносин реалізується через уповноважених конституцією і законом суб'єктів, зокрема органи конституційної юрисдикції. Акцентуючи увагу саме на цій групі органів державної влади, доцільно зазначити, що вони виконують надзвичайно важливу в умовах перехідних суспільств стабілізуючу функцію, забезпечують поступовість розвитку системи конституційного регулювання та непорушність фундаментальних конституційних норм, інститутів і гарантій.

Актуальність звернення до цієї проблематики може бути обґрунтована такими причинами. По-перше, об'єктивна потреба стабілізації системи конституційного регулювання ставить перед вітчизняною наукою конституційного права завдання щодо пошуку нових моделей, методів і форм конституційного регулювання, а також створення додаткових гарантій, які забезпечили б стабільний розвиток політичної та правової системи. У цьому аспекті особлива роль належить формам конституційного контролю, що здійснюється органами конституційної юрисдикції. По-друге, тривалі політичні й правові суперечки, що виснажливо діють на українську державу і суспільство, змушують переглядати існуючі форми і засоби стабілізації системи конституційного регулювання політико-правових відносин і спонукають до їх удосконалення. Це суттєво актуалізує дослідження форм конституційного контролю в Україні, які мають значний потенціал до подальшого удосконалення. По-третє, функціонування на початку ХХІ століття єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні час від часу спричиняє дискусію щодо

¹ Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. — Х., 2008. — С. 40.

політизації його діяльності, необ'єктивності й упередженості конституційного контролю, який він здійснює. З огляду на це підвищується актуальність аналізу форм конституційного контролю, а також можливого впливу «політичного фактора» на розвиток системи конституційного регулювання в Україні.

Отже, ставлячи за мету дослідити процес забезпечення стабільності системи конституційного регулювання в Україні, ми повинні послідовно вирішити такі завдання: а) охарактеризувати повноваження органів конституційної юрисдикції в Україні в аспекті гарантування стабільності системи конституційного регулювання; б) проаналізувати форми конституційного контролю в процесі забезпечення стабільності Конституції і конституційного регулювання; в) окреслити ключові проблеми забезпечення стабільності системи конституційного регулювання політико-правових відносин в Україні.

Розкриваючи повноваження Конституційного Суду України та порівнюючи компетенцію конституційних судів в окремих країнах, потрібно насамперед висвітлити ті механізми, що визначають роль конституційних судів у системі поділу влади. Головним механізмом, що дозволяє цим органам впливати на процес регулювання політико-правових відносин, є право перевіряти закони та інші нормативно-правові акти на відповідність конституції, що сприяє створенню злагодженої системи законодавства й усуненню в ній суперечностей¹. Свого часу один із засновників теорії конституційної юстиції Г. Кельзен визначив це право конституційного суду як право «негативного законодавства».

На відміну від позитивної законотворчості, негативна законотворчість може лише скасовувати закони чи їх частини у разі виявлення невідповідності конституції. Хоча згодом це поняття було значно трансформовано, оскільки теза Г. Кельзена про неможливість розгляду діяльності конституційних судів як елементу правотворчого процесу була радикально переглянута і сьогодні можна навести чіткі аргументи на користь того, що негативне законодавство конституційних судів є невід'ємною складовою загального правотворчого процесу².

Конституційний контроль може реалізовуватись у двох основних формах: попереднього і наступного³. Хоча, класифікуючи форми контролю органів конституційної юрисдикції, варто згадати не лише показник моменту перевірки, а й такі фактори, як зв'язок із конкретною справою та предмет перевірки. Теоретико-методологічною основою обґрунтування ідеї попереднього конституційного контролю як гарантії стабільності конституційного регулювання є теорія цілісної та ієрархічної структури правових норм, висунута визначним юристом і правознавцем Г. Кельзеном. В основу своїх міркувань він поклав тезу про те, що правовий порядок у державі й суспільстві базується на системі правових норм, кожна з яких має свою юридичну цінність, а разом вони утворюють єдину пірамідальну структуру, увінчує яку Основний Закон — Конституція. Таким чином, наявність жорст-

¹ Петровій С. І. Теорія права Ганса Кельзена як одна з важливих складових інтегративної юриспруденції // Держава і право: 36. наук. пр. Юридичні і політичні науки. — К., 1999. — Вип. 3. — С. 14.

² Тесленко М. Правова природа актів Конституційного Суду України // Право України. — 2000. — № 2. — С. 8.

³ Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. — К., 1997. — С. 251.

кої структури нормативно-правових актів означає не тільки те, що кожна з чинних юридичних норм має чітко визначене місце у ній, а й те, що будь-яка нова норма повинна розроблятися й прийматися з обов'язковим урахуванням того, яке місце в цій структурі вона посяде. Тобто, на думку Г. Кельзена, юридичній конституційній оцінці підлягають не лише вже прийняті закони, а й усі законопроекти. У разі коли у новому законі буде закладено норми, що суперечитимуть конституції чи вищим (за юридичною силою) законам, то такий закон зруйнує цілісність системи правових актів і загрожуватиме загальному правопорядку. Запропоновану Г. Кельзенем ідею попереднього конституційного контролю досить часто визначають як конституційний контроль *a priori* (на сьогодні він діє практично у всіх країнах Європи, за винятком Великої Британії та Швейцарії), оскільки він передбачає не лише контроль чинних законів, а й законопроектів.

У сфері практичної реалізації попередній контроль має місце на стадіях, пов'язаних із підготовкою й розглядом законопроектів. Він передбачений конституціями таких держав, як Румунія, Франція, Італія, Угорщина, Польща. Наприклад, у статті 61 Конституції Франції зазначено: «Органічні закони до їх промугації та регламенти палат парламенту до їх застосування повинні бути подані до Конституційної Ради, яка виносить рішення про їх відповідність Конституції». Схожа норма міститься в пункті «а» частини першої статті 144 Конституції Румунії, де зазначено, що Конституційний Суд може приймати рішення щодо конституційності законів до їх промугації за зверненням президента, голови уряду, голови однієї з палат парламенту, голови Верховного Суду, не менш як 50 депутатів чи 25 сенаторів. Причому у випадку встановлення неконституційності законопроекту (стаття 145) він повертається на повторний розгляд і може бути прийнятий в тій самій редакції лише тоді, коли за неї проголосують не менш як по дві третини від конституційного складу кожної з палат парламенту. Хоча можливість подібної процедури «подолання» рішення органу конституційної юстиції під час попереднього конституційного контролю ставиться під сумнів рядом юристів. Справді, у разі скасування рішення після попереднього конституційного контролю завжди зберігається можливість задіяння наступного контролю. Але, як звертають увагу ці дослідники, чи є сенс запускати механізм конституційної юстиції вдруге, якщо одного разу його вже було приведено в дію? Саме тому в статті 62 Конституції Франції було зафіксовано, що законопроект в цілому чи його окремі положення, які було визнано неконституційними, не можуть бути ані застосованими, ані промугованими.

Інколи подібний попередній конституційний контроль ще визначають як «м'який», чи «запобіжний». Поряд із чималою кількістю прихильників цієї форми конституційного контролю в сучасній юридичній науці можна зустріти і прямо протилежну позицію, зміст якої полягає в недоцільності запровадження подібної форми контролю. Так, на думку Г. Рьоллеке та В. Гека, предметом перевірки з боку конституційного суду щодо формальної чи матеріальної відповідності того чи іншого нормативно-правового акта конституції може бути лише прийнятий і опублікований закон чи інший нормативно-правовий акт. Що ж до оцінки законопроектів та дотримання процедури прийняття законів, то такі проблеми, вважають ці дослідники, повинні вирішуватися на рівні законодавчої влади та глави

держави, який підписує прийняті парламентом закони¹. Хоча, здебільшого, основна критика попереднього конституційного контролю зустрічається у працях представників англо-американської правової науки. Це зумовлено тим, що так звана американська модель конституційного правосуддя, яка застосовується судами загальної юрисдикції під час розгляду окремих правових спорів, заснована на ідеї контролю *a posteriori*, що, в свою чергу, фактично не передбачає застосування запобіжного (попереднього) контролю.

Наступний конституційний контроль є значно поширенішим за попередній. На відміну від останнього, його об'єктом є не законопроекти (тобто такі нормативно-правові акти, що ще не набули чинності й тому не є законами), а закони, прийняті парламентом і підписані главою держави. Подібні закони можуть ставати предметом конституційного контролю з огляду на два фактори. З одного боку, розгляд їх конституційності може бути ініційований безвідносно до наслідків їх застосування. Тобто у випадку виникнення сумніву щодо конституційності закону суб'єкти конституційного звернення (подання) можуть звернутися до конституційного суду стосовно визначення конституційності закону. Причому спірний, на думку суб'єкта подання, закон може зачіпати інтереси не тільки законодавчої чи виконавчої влади, а й судової. Як приклад можна навести Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів) від 24 червня 1999 року № 6-рп/1999. Зокрема, в ньому було визнано неконституційними положення статті 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» у частині надання повноважень Кабінету Міністрів України здійснювати обмеження видатків з Державного бюджету України на утримання судових органів України без урахування передбачених статтею 130 Конституції України конституційних гарантій їх фінансування.

На перший погляд, може видаватися не зовсім логічним, що судова влада вирішує питання, в яких вона виступає, так би мовити, зацікавленою стороною. Однак насправді подібне рішення Конституційного Суду є неупередженим і об'єктивним з огляду на те, що в його основі лежать не просто суддівські повноваження Конституційного Суду (його право приймати загальнообов'язкові рішення), а закріплене в Основному Законі держави право. На підтвердження цього положення наведемо Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої і четвертої статті 1, абзацу другого пункту 8 частини першої статті 18, частини першої статті 25, пунктів 1, 2, 4 частини першої статті 30, частини першої статті 31, частини першої статті 32, пункту 2 частини другої статті 33, пункту 2 частини другої та частини третьої статті 37, статей 38 і 48 Закону України «Про Вищу раду юстиції» (справа про Закон України «Про Вищу раду юстиції») від 21 травня 2002 року № 9-рп/2002. Нагадаємо, що в своєму рішенні Конституційний Суд погодився з мотивацією, ви-

¹ Государственное право Германии. — М., 1994. — Т. 1. — С. 275.

кладеною у поданні Верховного Суду, лише стосовно трьох статей. Було визнано неконституційними: а) положення пунктів 1, 2 частини першої статті 30, за якими до Вищої ради юстиції з пропозицією про прийняття подання про звільнення судді з посади можуть звернутися: народний депутат України та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; б) положення статті 38, за якими підставою для відкриття дисциплінарного провадження є подання народного депутата України й Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; в) положення частини третьої статті 37, згідно з яким Вища рада юстиції прийняте нею рішення про невідповідність судді займаній посаді може направити до органу, який обрав суддю, без подання про звільнення судді з посади. Тоді як всі інші норми Закону, про які йшлося у поданні, було визнано відповідними Конституції.

З іншого боку, подібне звернення до конституційного суду може бути наслідком застосування закону (цю форму звернення ще визначають як «конкретний конституційний контроль», що поширено в тих державах, де функції конституційного контролю можуть виконувати суди загальної юрисдикції). Хоча, звісно, це не означає, що наявність у конституційних судів повноважень щодо попереднього контролю виключає застосування інституту наступного конституційного контролю.

Але останнім часом, крім функції перевірки конституційності законів, що, за словами Ю. Старилова, робить конституційні суди основним елементом механізму захисту конституції¹, у діяльності конституційних судів виявляється ще одна надзвичайно важлива ознака. В умовах політико-правових транзитів, коли система державної влади тільки формується і ще не набула ознак стабільності у взаємовідносинах між гілками влади, конституційні суди отримують функцію арбітрування у стосунках між органами виконавчої і законодавчої влади. Дійсно, досить часто як виконавча, так і законодавча влада опиняються у так би мовити патовій ситуації, коли за тих чи інших причин (у тому числі й за суто юридичних, коли відсутні чіткі правові норми та визначення, які дозволили б урегулювати конфлікт) жодна з них не може довести свою правоту. Як зазначає Р. Пеннок, причиною подібного є небажання пошуку політичного компромісу органами законодавчої і виконавчої влади².

Виконуючи функцію конституційного контролю, конституційний суд перетворюється на своєрідного «речника конституції» чи «речника права», який має винести об'єктивне (конституційне) рішення безвідносно того, які суб'єкти є учасниками правового конфлікту. Звісно, така роль органів конституційної юрисдикції несе певні загрози, головна з яких — політизація конституційної юстиції і втягнення її у політичне протистояння влади. Хоча причиною процесу політизації, як доводить А. Медушевський³, у більшості випадків є не вади самого конституційного суду як органу конституційної юстиції, а такі об'єктивні чинники: а) відсутність розвиненого конституційного законодавства, яке забезпечувало б можливість

¹ *Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы* / Под ред. Ю. Н. Старилова. — Воронеж, 1999. — С. 422.

² *Pennock J. R. Democratic Political Theory*. — Princeton, 1979. — P. 406–407.

³ *Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты*. — М., 2002. — С. 465.

чіткого тлумачення положень конституції, а також наявність у ньому прогалін, суперечностей та двозначних положень (до цього досить часто додають такий феномен, який Ю. Яхіна визначила як «нестабільність самої конституції»¹); б) недостатня визначеність компетенції конституційних судів у частині вирішення конфліктів між гілками державної влади; в) об'єктивні складнощі у забезпеченні незалежності конституційного судочинства. До цього переліку В. Кашепов додає ще й такий фактор, як загальна невизначеність меж конституційного контролю та процедури конституційного арбітрування².

У цьому аспекті, на нашу думку, доречно звернутися до досвіду Конституційного Суду Болгарії, якому вдалося своєю чіткою позицією у захисті принципів ліберального конституціоналізму не допустити повернення однопартійної системи, обмеження прав і свобод людини і громадянина, свободи слова, незалежності суддів та завадити новим процесам перерозподілу власності. При цьому, незважаючи на досить широкі повноваження, якими наділений Конституційний Суд Болгарії, згідно зі статтею 149 Конституції (обов'язкове тлумачення Конституції, встановлення конституційності законів та актів президента, вирішення спорів щодо компетенції парламенту, президента й уряду, а також органів місцевого самоврядування й центральних виконавчих органів, винесення рішень щодо конституційності політичних партій та громадських об'єднань, законності виборів президента та щодо висунення обвинувачення проти президента) він по суті пішов на розширене тлумачення власних прерогатив, коли виникла необхідність дати правову оцінку тих законів, що набрали чинності до прийняття Конституції. Але саме ці дії Конституційного Суду дозволили, по-перше, зберегти баланс політичних сил, а по-друге, забезпечити основи поступового демократичного реформування політичної системи.

Так само історико-правовий досвід ХХ століття має чимало прикладів того, коли саме завдяки конституційним судам відбувалося не лише вирішення конфлікту на рівні гілок державної влади, а й знімалася напруга і протистояння в суспільстві. І тут не можна не згадати роль Конституційного Суду ПАР, який було сформовано у 1993 році на підставі перехідної Конституції і якому вдалося зберегти стабільність державної влади у процесі політичних і правових трансформацій. Остаточна інституціоналізація цього органу відбулася лише у 1996 році, коли було прийнято Конституцію ПАР, а сам Конституційний Суд було визнано вищим судовим органом у всіх конституційних питаннях³.

Узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, одним із найбільш дієвих та ефективних механізмів, що дозволяє органам конституційної юрисдикції впливати на процес регулювання політико-правових відносин, є право визначати відповідність конституції законів та інших нормативно-правових актів вищих органів державної влади. Це право органів конституційної юрисдикції часто описують поняттям «негативне законо-

¹ Яхіна Ю. Х. Толкование Конституции Российской Федерации: место в системе источников права // Государство. Политика. Право / Под ред. А. Г. Хабибулина. — Уфа, 2000. — С. 83.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации. — М., 1996. — С. 542.

³ Правовые системы стран мира: Энцикл. справ. / Отв. ред. А. Я. Сухарев. — М., 2000. — С. 813.

давство». На відміну від позитивної законотворчості, негативна законотворчість може лише скасовувати закони чи їх частини у разі виявлення невідповідності конституції. Такий конституційний контроль може реалізовуватись у формах попереднього або наступного контролю.

По-друге, маючи спільне завдання сприяти стабілізації системи конституційного регулювання політико-правових відносин шляхом забезпечення стабільності конституції і конституційності системи законодавства, попередній і наступний контроль істотно відрізняються один від одного. На відміну від попереднього контролю, предметом якого є перевірка нормативно-правових актів, що ще не набрали чинності і тому не є законами, наступний конституційний контроль перевіряє закони, які вже прийнято парламентом і підписано главою держави.

По-третє, обидві форми конституційного контролю відіграють важливу роль у процесі забезпечення стабільності конституційного регулювання, а отже, їх удосконалення і подальший розвиток мають значення не лише для системи конституційної юстиції, а й для системи конституційного регулювання політико-правових відносин у цілому.

Безумовно, проблема вдосконалення і розвитку гарантій стабільності системи конституційного регулювання політико-правових відносин у сучасній Україні залежить не лише від конституційного контролю, його форм, а й від діяльності органів конституційної юрисдикції. Натомість саме ці органи державної влади наразі виконують одну з головних ролей у стабілізації цієї регулятивної системи, значущість якої для держави і суспільства не можна переоцінити. З огляду на викладене подальші конституційно-правові дослідження порушеної у статті теми мають теоретичну і практичну значущість, а також вагомий потенціал у найближчій і середньостроковій перспективі.

Бабенко К. А. Формы конституционного контроля и гарантии стабильности системы конституционного регулирования в Украине. В статье исследуется специфика и объем полномочий органов конституционной юрисдикции в контексте обеспечения стабильности конституционного регулирования политических и правовых отношений. Используя методы сравнительного конституционного права, автор аргументирует повышение роли органов конституционной юрисдикции в современных демократических системах регулирования политико-правовых отношений.

Ключевые слова: конституционный контроль, органы конституционной юрисдикции, стабильность конституционного регулирования, демократия, политика.

Babenko K. A. The forms of constitutional control and guarantees of stability of the system of constitutional regulation in Ukraine. The article investigates the specificity and volume of powers of bodies of the constitutional jurisdiction in the context of maintenance of stability of the constitutional regulation of political and legal relations. Using the methods of the comparative constitutional law, the author proves the increase of a role of the constitutional jurisdiction bodies in modern democratic systems of regulation of political and legal relations.

Key words: constitutional control, bodies of the constitutional jurisdiction, stability of the constitutional regulation, democracy, politics.