

Конституційний Суд України в механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу

Ф. Веніславський

кандидат юридичних наук,
доцент Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

У статті досліджено роль Конституційного Суду України в механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу. Обґрунтовується думка, що реалізація практично всіх функцій єдиного органу конституційної юрисдикції України безпосередньо спрямована на забезпечення усталеності й незмінності основоположних засад організації й функціонування Української держави і суспільства.

Ключові слова: конституційний лад, Конституційний Суд України, стабільність конституційного ладу, базові конституційні цінності, інтерпретаційна діяльність, конституційний контроль.

На сучасному етапі розвитку українського конституціоналізму надзвичайно важливим є забезпечення стабільності та непорушності конституційного ладу України та його засад. Це зумовлює необхідність системного й всебічного дослідження правового статусу і практики функціонування відповідних державно-владних інституцій, до повноважень яких Конституцією України віднесено забезпечення цієї стабільності, і, передусім, єдиного органу конституційної юрисдикції — Конституційного Суду України. Особливої актуальності ці питання набувають у періоди політичної та економічної невизначеності в державі і суспільстві, коли відсутні чіткі й зрозумілі орієнтири подальшого державно-правового розвитку, а різні політичні сили наполегливо закликають до негайного досягнення подеколи абсолютно протилежних політико-правових цілей. У результаті подібної агітації переважна частина населення втрачає віру в дієвість та ефективність державно-владної діяльності в цілому, і українські реалії сьогодення — наочне цьому підтвердження. Саме в таких складних умовах істотно зростає потреба в дієвому конституційно-правовому механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу України, оскільки відповідно до частини 3 статті 5 Основного Закону право його визначати і змінювати належить виключно народу і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. У зв'язку з цим доцільно виокремити сутнісні ознаки конституційно-правової категорії «конституційний лад», встановити структуру, визначити зміст та вивчити складові елементи цього поняття, проаналізувати механізм забезпечення його стабільності тощо.

Аналіз вітчизняного та зарубіжного конституційно-правового регулювання, спеціальної наукової літератури свідчить, що, незважаючи на застосування поняття «конституційний лад» у різних контекстах, дотепер немає його легального нормативного визначення та не розроблено єдиних підходів до розуміння його змістовних та сутнісних характеристик. Наслідком цього є неоднозначне розуміння сутності конституційно-правового механізму забезпечення його

стабільності. І хоча до цієї тематики останнім часом звертаються все більше науковців¹, проблема визначення ролі Конституційного Суду України в механізмі забезпечення конституційної стабільності досі є малодослідженою, що свідчить про її наукову актуальність та практичну значущість.

Насамперед слід зазначити, що попри певні відмінності у наявних підходах до наукового визначення змісту категорії «конституційний лад»², останній, на нашу думку, опосередковує запровадження в державно-правову практику гуманного правового статусу особи, демократичних засад організації і функціонування самої держави, її взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства на основі загально визначених демократичних принципів, закріплених на найвищому правовому рівні. Тобто конституційний лад можна визначити як цілісну систему суспільних відносин, які реально існують та опосередковані демократичним правовим статусом особи, демократичними принципами формування, організації і функціонування державної влади, взаємодією різних її органів, вільною діяльністю інститутів громадянського суспільства, закріплених і гарантованих конституційно-правовими нормами³. Якщо ж розглядати засади конституційного ладу більш абстрактно, то їх можна визначити як сукупність певних, загально визначених на цьому етапі розвитку конкретного суспільства цивілізаційних цінностей, відповідно до яких формуються реальні суспільні відносини й інститути, а основи таких цінностей системно закріплено на найвищому правовому рівні — в Основному Законі держави.

Слід також зазначити, що відсутність легального нормативного визначення конституційного ладу значно ускладнює розробку ефективного механізму забезпечення його стабільності та захисту. Узагальнено цей механізм можна розглядати як цілісну систему нормативно-правових та організаційно-інституційних форм і засобів, які у своїй сукупності та взаємодії забезпечують стабільність і непорушність суспільних відносин, що становлять конституційний лад. Тобто механізм забезпечення стабільності конституційного ладу України містить два основні елементи: нормативний, який охоплює систему конституційно-правових норм, що

¹ Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России: Моногр. — М., 2003; Богданова Н. А. Понятия науки конституционного права: опыт аналитического и синтетического подходов к построению их системы // Вестник МГУ: Серия 11. Право. — 1999. — № 5. — С. 3–22; Богданова Н. А. Система науки конституционного права. — М., 2001. — С. 160–161; Заєць О. П. Правова держава в Україні: концепція і механізми реалізації: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — К., 1999; Кабышев В. Т. Становление конституционного строя России. — Саратов, 1993; Погорілко В. Ф. Основи конституційного ладу України. — К., 1997; Румянцев О. Г. Основи конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). — М., 1994; Савчин М. В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу: Дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2004; Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособие. — Х., 1999; Хабриева Т. Я. Правовая охрана конституции. — Казань, 1995.

² Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). — М., 1994. — С. 23, 24; Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособие. — Х., 1999. — С. 8.

³ Веніславський Ф. В. Взаємовідносини державно-владних інституцій в аспекті забезпечення стабільності конституційного ладу України // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. — Х., 2008. — Вип. 93. — С. 39.

визначають та закріплюють його гарантії, і організаційно-інституційний, який включає системи державних та недержавних інституцій, діяльність яких спрямована на забезпечення стабільності та непорушності конституційного ладу та його засад. Безперечно, однією з головних державно-владних інституцій, що належить до організаційно-інституційного елемента механізму забезпечення стабільності конституційного ладу, є єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні — Конституційний Суд.

У зв'язку з викладеним слід детально проаналізувати ті інтерпретаційні повноваження, якими в Україні наділено Конституційний Суд України, оскільки, на нашу думку, реалізацію цієї функції можна вважати одним із головних чинників забезпечення конституційної стабільності. Більше того, законодавцем в Основний Закон України закладено могутній правовий потенціал, у тому числі й для реалізації такої важливої мети, як тлумачення правових понять. Варто наголосити, зазначає А. Селіванов, що держава, маючи такий важливий інститут конституційного контролю, здатний утримувати конституційну стабільність у суспільстві, повинна дбати про його ефективність, щоб забезпечити конституційність як гарантію конституційного правопорядку і дотримання прав і свобод людини¹. Адже, як слушно наголошує К. Хессе, внаслідок відкритості й широти конституції проблеми інтерпретації виникають тут частіше, ніж у тих правових сферах, де нормування є більш детальним². Перед конституційною юрисдикцією, на думку Л. Фавор'є, ставляться питання найвищого рівня — рівня, де переплітаються право і політика³. Конституційний Суд у своїй практичній діяльності повинен керуватися нормами Конституції України та не виходити за її межі. Але самі формулювання про дух законів, про сенс конституційних норм передбачають вихід за межі буквального тлумачення багатьох конституційних норм, — зауважує Н. Боброва⁴. Тому, на нашу думку, Конституційний Суд, функцією якого є роз'яснення права, покликаний усунути зазначені суперечності й проблеми шляхом розробки у процесі здійснення офіційного тлумачення Конституції України й запровадження у широку конституційно-правову практику на підставі ухваленого рішення легального визначення конституційного ладу.

Конституційний Суд України вже неодноразово мав таку можливість. Однак аналіз прийнятих ним рішень щодо офіційного тлумачення досліджуваної категорії свідчить про відсутність її системного розуміння й визначення. Так, Конституційний Суд України своїм Рішенням від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом), здійснюючи офіційне тлумачення положення частини 3 статті 5 Основного Закону, лише постановив, що «положення

¹ Селіванов А. Конституційний Суд України в нових умовах забезпечення конституційності у державі // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 4. — С. 47.

² Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. — М., 1981. — С. 41.

³ Цитата за: Неновски Н. Конституционный Суд: природа, цели, легитимность // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). — М., 1999. — С. 98.

⁴ Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России: Моногр. — М., 2003. — С. 59.

частини третьої статті 5 Конституції України... треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII»¹. Тобто крім констатування того, що лише народ має право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, і, як наслідок — приймати нову Конституцію України, в Рішенні не наводиться ні легального визначення, ні змістовної характеристики досліджуваного поняття.

Не витлумачено воно і в Рішенні Конституційного Суду України від 11 липня 1997 року № 3-зп/1997 (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України), в якому зазначено, що засади конституційного ладу України закріплені у розділах I, III, XIII Конституції України². Однак, якщо виходити з сутності філологічного трактування, то є підстави говорити про змістовну невідповідність правових категорій «конституційний лад» та «засади конституційного ладу». А оскільки з етимологічного змісту випливає, що засади конституційного ладу — це лише один з елементів конституційного ладу, можна дійти обґрунтованого висновку, що це поняття нормативно закріплено й іншими розділами Конституції України, а можливо, й Конституцією України в цілому.

Саме такий підхід підтверджується правовою позицією Конституційного Суду, викладеною в мотивувальній частині Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/1999 (справа про застосування української мови), в якій зазначається: «Положення про українську мову як державну міститься у розділі I «Загальні засади» Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні. Поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття «конституційний лад». Іншою його складовою є, зокрема, поняття державних символів»³. І хоча такий підхід до визначення категорії «конституційний лад» є суперечливим, а зміст і сутність останньої потребують всебічного аналізу й подальшого наукового опрацювання, не можна не погодитися з твердженням про те, що поняття «конституційний лад» нормативно закріплено в Основному Законі, а його стабільність значною мірою зумовлюється стабільністю й непорушністю приписів і положень Конституції України⁴.

Вкотре необхідність визначення змісту категорії «конституційний лад» у процесі офіційного тлумачення Конституції України постала перед єдиним органом конституційної юрисдикції у 2008 році. У своєму Рішенні від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) Конституційний Суд роз'яснив, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути

¹ Офіційний вісник України. — 2005. — № 41. — Ст. 2065.

² Офіційний вісник України. — 1997. — № 29. — С. 85–88.

³ Офіційний вісник України. — 2000. — № 4. — Ст. 125.

⁴ Веніславський Ф. В. Правова культура як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу України // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. — X., 2008. — Вип. 94. — С. 29–30.

визначений Конституцією і законами України¹, проте знову ж таки не приділив уваги визначенню його змісту.

Таким чином, у жодному прийнятому рішенні Конституційний Суд України не зробив навіть спроби сформулювати визначення такої важливої конституційно-правової категорії, якою є конституційний лад, що, звичайно ж, не сприяє забезпеченню його стабільності. При цьому аналіз практики єдиного органу конституційної юрисдикції свідчить, що в окремих його рішеннях містяться формалізовані визначення конституційно-правових категорій. Так, у Рішенні від 9 липня 1998 року № 12-рп/1998 (справа про тлумачення терміна «законодавство») формально визначено термін «законодавство»²; у Рішенні від 14 грудня 1999 року № 10-рп/1999 (справа про застосування української мови) подається визначення державної мови³; у Рішенні від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004 (справа про охоронюваний законом інтерес) визначено зміст та сутність цього правового поняття⁴. Як бачимо, Конституційний Суд України неодноразово вдавався до тлумачень понять різних правових категорій.

Водночас слід зазначити, що проаналізований аспект практики Конституційного Суду України є не єдиним, у процесі реалізації якого ця державно-владна інституція має реальні можливості забезпечувати стабільність і непорушність конституційного ладу України та його засад. На нашу думку, в основі здійснення Конституційним Судом України будь-якого тлумачення тексту Основного Закону України має бути покладено насамперед завдання забезпечення конституційної стабільності. І хоча види й можливі варіанти такого тлумачення можуть бути найрізноманітнішими, а зміст і спрямованість інтерпретаційної діяльності часто перебувають під впливом прагнення відповідних суб'єктів пристосувати конституційні норми до дійсності, головною її метою має бути забезпечення конституційної стабільності. Адже необхідність існування в інституційній системі держави особливого органу конституційної юрисдикції — Конституційного Суду — зумовлена передусім необхідністю гарантування верховенства Конституції у правовій системі держави, забезпечення найвищої юридичної сили конституційних норм.

Як слушно зазначає болгарський конституціоналіст Н. Неновскі, Конституційний Суд є охоронцем Конституції як верховного закону. «Як було обґрунтовано ще в 20-ті роки Гансом Кельзеном, першим теоретиком європейського конституційного правосуддя, — пише він, — з Конституції випливають (з юридичного погляду) всі інші правові норми, на ній ґрунтується весь державний і правовий порядок... Стабільність Конституції є основоположною передумовою стабільності правової системи в цілому. Якщо вийти за межі теорії Кельзена, то можна стверджувати, що потреба в якомога більшому ступені стабільності Конституції визначається тим, що вона як первинний і загальний кодекс норм є вираженням і фор-

¹ Офіційний вісник України. — 2008. — № 32. — Ст. 1056.

² Офіційний вісник України. — 1998. — № 32. — Ст. 59.

³ Офіційний вісник України. — 2000. — № 4. — Ст. 125.

⁴ Офіційний вісник України. — 2004. — № 50. — Ст. 3288.

мою соціального пакту, який повинен бути незалежним від поточних суспільних змін»¹.

Аналіз практики Конституційного Суду України щодо тлумачення положень Основного Закону підтверджує тезу про суттєве значення цієї його функції у сфері забезпечення стабільності суспільних відносин, що у своїй сукупності і становлять конституційний лад. Так, при офіційному тлумаченні конституційних положень, що закріплюють права людини, засади організації публічної влади, єдиний орган конституційної юрисдикції зважає на необхідність забезпечення конституційної стабільності. Підтвердженням цього є, зокрема, Рішення від 11 грудня 2007 року № 12-рп/2007 (справа про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України), в пункті 5 мотивувальної частини якого зазначається про необхідність забезпечення стабільності конституційного ладу². Для прикладу можна навести також Рішення від 13 травня 1997 року № 1-рп/1997 (у справі щодо несумісності депутатського мандата), в пункті 5 мотивувальної частини якого сказано, що закріплення на конституційному рівні одного з найважливіших загально визначених принципів сучасного права — закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі — є гарантією стабільності суспільних відносин, у тому числі відносин між державою і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього закону чи іншого нормативно-правового акта³. Необхідністю гарантування стабільності суспільних відносин між органами місцевого самоврядування і громадянами мотивоване й Рішення від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування)⁴. А при ухваленні Рішення від 9 червня 1998 року № 8-рп/1998 (справа щодо внесення змін до Конституції України) Конституційний Суд України виходив з необхідності забезпечення стабільності Конституції України⁵.

Однак, на жаль, у практиці тлумачення норм Основного Закону Конституційним Судом України є й інші приклади. Як справедливо зазначає С. Ківалов, не всі рішення є бездоганними, трактування, наведені в деяких із них, слушно характеризуються європейськими експертами як «суперечлива інтерпретація Конституційного Суду»⁶. На нашу думку, найбільш показовим у цьому сенсі є Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003 (справа щодо строків перебування на посту Президента України), метою ухвалення якого фактично було не забезпечення стабільності конституційного ладу, а виконання абсолютно визначеного політичного замовлення конкретних політичних сил. І хоча у цьому Рішенні Конституційний Суд також зазначає про не-

¹ Неновски Н. Конституционный Суд: природа, цели, легитимность // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). — М., 1999. — С. 94.

² Офіційний вісник України. — 2007. — № 96. — Ст. 3499.

³ Офіційний вісник України. — 1997. — № 20. — С. 117.

⁴ Офіційний вісник України. — 2009. — № 32. — С. 1084.

⁵ Офіційний вісник України. — 2009. — № 23. — С. 118.

⁶ Ківалов С. В. Межі та процедура конституційних перетворень в Україні // Стратегічні пріоритети: Наук.-аналіт. щокварт. зб. — 2008. — № 2 (7). — С. 44.

⁷ Офіційний вісник України. — 2003. — № 52. — С. 2830.

обхідність гарантії стабільності, утвердження держави як правової (пункт 7 мотивувальної частини)⁷, наслідком його ухвалення стала саме політико-правова нестабільність у суспільстві й державі.

Аналіз практики функціонування Конституційного Суду України свідчить, що крім інтерпретаційної, не менш важливою його функцією в механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу України є здійснення превентивного конституційного контролю за законопроектами про внесення змін до Основного Закону України. Особливої актуальності діяльність Конституційного Суду України у цій сфері набуває ще й тому, що із внесенням змін до Конституції України у грудні 2004 року фактично розпочався черговий етап новітнього конституційного процесу, в якому визначальну роль покликаний відігравати саме Конституційний Суд України. Адже відповідно до статті 159 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції. Ця функція єдиного органу конституційної юрисдикції безпосередньо пов'язана із забезпеченням стабільності конституційного ладу Української держави, оскільки метою конституційного контролю у цьому випадку є також запобігання випадкам часткої зміни Основного Закону України. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 9 червня 1998 року № 8-рп/1998 (справа щодо внесення змін до Конституції України) зазначає: «Здійснюючи превентивний конституційний контроль щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроектів про внесення змін до Конституції України, Конституційний Суд України не обмежує повноважень Верховної Ради України вносити зміни до Основного Закону, а лише забезпечує конституційність їх реалізації Верховною Радою України, що є однією з основних гарантій стабільності Конституції України»¹.

Ефективне забезпечення стабільності конституційного ладу України Конституційним Судом України можливе також шляхом перевірки на відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України. Як зауважує П. Ткачук, охорона верховенства Конституції і верховенства права — це два головних завдання, що стоять перед Конституційним Судом України². Відповідно до Основного Закону України ці правові акти втрачають чинність з моменту їх визнання Конституційним Судом України неконституційними. А як свідчить сучасна вітчизняна державно-правова практика, у процесі здійснення своїх функцій та реалізації повноважень вищі органи державної влади України нерідко приймають правові акти всупереч вимогам Конституції України або поза межами закріплених за ними повноважень. Це є безумовною підставою для визнання правового акта неконституційним, і за зверненням відповідних суб'єктів права на конституційне подання Конституційний Суд України має оперативно розглядати й вирішувати подібні питання, оскільки неконституційні рішення державно-владних інституцій загрожують стабільності конституційного ладу України.

¹ Офіційний вісник України. — 2009. — № 23. — С. 118.

² Ткачук П. Конституційний Суд України: теоретико-правові питання діяльності // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 4. — С. 24.

Відповідно до Основного Закону України до повноважень Конституційного Суду України віднесено також надання висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів або тих, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, та щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Не вдаючись до ґрунтовного системного аналізу цих повноважень, зауважимо, що й у процесі їх реалізації Конституційний Суд повинен виходити з необхідності забезпечення стабільності конституційного ладу України, керуватися суспільно-правовими цінностями, на основі яких сформувано засади його діяльності.

Проведене дослідження дає змогу дійти висновку, що реалізація практично всіх функцій, закріплених за єдиним органом конституційної юрисдикції в Основному Законі України, безпосередньо спрямована на забезпечення усталеності й незмінності основоположних засад організації Української держави і суспільства. Однак ефективна діяльність Конституційного Суду України у цій сфері можлива лише за умови забезпечення його високого авторитету серед усіх державних та інших громадських інституцій, реальної незалежності та політичної незаангажованості як самого органу, так і його суддів, а також безумовного визнання та дотримання його рішень усіма суб'єктами суспільних відносин незалежно від їхнього правового статусу, політичних уподобань та займаних посад.

Вениславский Ф. В. Конституционный Суд Украины в механизме обеспечения стабильности конституционного строя. В статье исследуется роль Конституционного Суда Украины в механизме обеспечения стабильности конституционного строя. Обосновывается мысль, что реализация практически всех функций единственного органа конституционной юрисдикции Украины непосредственно направлена на обеспечение стабильности и неизменности основополагающих принципов организации и функционирования Украинского государства и общества.

Ключевые слова: конституционный строй, Конституционный Суд Украины, стабильность конституционного строя, базовые конституционные ценности, интерпретационная деятельность, конституционный контроль.

Venislavskiy F. V. The Constitutional Court of Ukraine in the mechanism of maintenance of stability of the constitutional system. In the article is devoted the role of the Constitutional Court of Ukraine in the mechanism of securing of stability of the constitutional system. The conclusion is that realization of almost all the functions of unique institution of the constitutional jurisdiction of Ukraine, is directly pointed at supporting of stability and invariability of basic principles of the organization and functioning of the Ukrainian state and a society.

Key words: the constitutional system, the Constitutional Court of Ukraine, stability of the constitutional system, base constitutional values, interpretational activity, the constitutional control.