

Конституційна юстиція в Україні: проблеми і перспектива

В. М. КАМПО

*суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук,
доцент, заслужений юрист України*

1. Вступ. Відомо, що здійснюючи свої повноваження, конституційний суд може виконувати різні правові функції: правозахисну (захищати права і свободи громадян, інших фізичних та юридичних осіб приватного права), праворегулятивну (заповнювати прогалини в законодавстві та усувати законодавчі колізії у процесі тлумачення положень конституції й законів), правоохоронну (при наданні висновків про притягнення до відповідальності вищих посадових осіб) та правоарбітражну (при вирішенні конституційних спорів між органами влади тощо).

Конституційна юстиція як інститут конституційного права з'явилась у результаті виокремлення правозахисної функції в діяльності органів конституційного контролю (конституційної юрисдикції), які, в свою чергу, були створені в результаті утвердження в конституційних системах відповідних країн принципів правової держави та верховенства права.

Нині інститут конституційної юстиції «пробиває» собі дорогу навіть у тих країнах, які не особливо прихильні до принципів правової держави та верховенства права. В країнах, де цей інститут почуває себе впевнено, він творить дива: авторитет органів конституційної юстиції, як правило, є високим та стабільним порівняно з іншими органами державної влади; їх рішення можуть слугувати обов'язковими для модернізації або проведенню реформ у політико-правовій та інших сферах суспільного життя тощо [1]. Феномен органів конституційної юстиції у простому: чим доступнішою є судова система для громадян, тим більше вони акцентують увагу на неконституційних положеннях законодавства. Як наслідок, у цих органах громадяни успішно захищають свої права і свободи від неконституційних актів, з одного боку, та сприяють усуненню порушень Конституції в діяльності інших органів держави — з другого.

Водночас у деяких посткомуністичних та постколоніальних країнах виявляється незначний інтерес до проблем конституційної юстиції, що не є випадковим. По-перше, в цих країнах конституційна ідеологія захисту прав людини, як правило, не є домінуючою в державному та суспільному житті. Вона поступається за своїм впливом ідеології правової охорони конституційного (державного) ладу, яка в цих країнах нерідко служить правлячим політичним режимам засобом боротьби з «інакодумством».

По-друге, у зазначених країнах немає потужних конституційних рухів та інститутів, які б впливали на конституційну політику держави у сфері захисту прав людини; такі рухи та інститути перебувають у зародковому стані або й, взагалі, відсутні.

По-третє, у більшості зазначених країн не сформовано реального громадянського суспільства, яке опікувалося б правами громадян та морально впливало б на органи державної влади.

По-четверте, сам інститут конституційної юстиції в цих країнах нерідко обставлений такими юридичними «рогачками», що громадяни практично не мають до нього доступу.

Таким чином, у деяких посткомуністичних і постколоніальних країнах інститут конституційної юстиції може мати дещо штучний характер та існує швидше як данина конституційній моді, а не як реальна конституційна судова практика.

2. Поняття і природа конституційної юстиції. На жаль, не у всіх виданнях, присвячених конституційній юстиції, дається визначення цьому поняттю [2]. Причини, на нашу думку, різні: одні автори вважають очевидним, що конституційна юстиція матеріалізована в органах конституційного правосуддя, а інші автори розкривають зміст цього різновиду юстиції через брак відповідної доктрини та практики. Руйнівний вплив на формування доктрини конституційної юстиції в Україні має, зокрема, пострадянська теорія правової охорони конституції [3], яка, власне, не залишає місця для розвитку інституту конституційної юстиції.

У тих випадках, коли таке визначення дається, то у вітчизняній юридичній науці конституційну юстицію розуміють, зокрема, як синтез двох засад – сутності конституційного контролю та конституційної форми правосуддя, внаслідок чого наука має справу із самостійним видом державно-владної контрольної діяльності у спеціалізованій формі конституційного правосуддя [4]. По суті, таким є погляд на конституційну юстицію нормативістської доктрини конституційного права, яка зводить її сутність до форми правосуддя.

Визначальним елементом конституційної юстиції є, на нашу думку, конституційна скарга громадян, саме за її допомогою вони можуть захищати свої права та свободи в органах конституційної юстиції [5]. Оскільки у вітчизняному законодавстві така скарга не передбачена, а є лише право громадян на конституційне звернення щодо тлумачення Конституції і законів України, то можна говорити про звужену модель функціонування інституту конституційної юстиції.

На думку деяких авторів, «із запровадженням конституційної скарги можливості захисту основних прав і свобод громадян у Конституційному Суді України збільшаться. Але немає підстав стверджувати, що вони обмежені» [6]. Погоджуючись з тим, що запровадження інституту конституційної скарги в Україні розширить можливості щодо захисту Судом прав і свобод громадян, вважаємо, що висновок процитованих авторів стосовно відсутності обмежень у захисті прав і свобод громадян з боку Конституційного Суду України (далі – КСУ) недостатньо обґрунтований. Справді, органи державної влади мають певні повноваження щодо захисту прав і свобод громадян шляхом звернення до Суду з конституційними поданнями [7], але при цьому самі громадяни позбавлені права звертатися до КСУ щодо конституційності відповідних правових актів. Парадокс, але у випадках звернень громадян, що фактично мають характер конституційних скарг, Суд відмовляє у відкритті проваджень, навіть якщо такі звернення є юридично вмотивованими [8].

В зарубіжній науці конституційного права конституційну юстицію нерідко отождоюють з конституційним контролем [9], що, на нашу думку, далеко не од-

не й те саме. Адже в такому випадку втрачається специфіка конституційної юстиції: захист прав і свобод громадян, бо конституційний контроль не завжди пов'язаний із захистом цих прав.

Хоча у західних країнах вчені ведуть мову про конституційну юстицію навіть у тих випадках, коли в цих країнах немає інституту конституційної скарги громадян, зокрема у Франції [10]. Проте, відомо, що Конституційна Рада Франції переважно здійснює попередній конституційний контроль законопроектів, але це не заважає авторам розглядати її як таку, що гарантує права та свободи громадян. Враховуючи те, що доктрина конституційної юстиції у Франції є досить проблемною, окремі місцеві конституціоналісти нерідко розглядають захист Радою прав і свобод громадян у контексті доктрини конституційної юрисдикції [11].

Отже, в конституційній доктрині західних демократій інститут конституційної юстиції розглядається універсально, тобто незалежно від того, прямо чи опосередковано він захищає права і свободи громадян. Головним чином тому, що в умовах правової державності та панування права об'єктивно вся діяльність конституційних судів чи інших квазісудових органів спрямована на захист цих прав та свобод.

Проте в Україні, яка формально є правовою державою і визнає принцип верховенства права, конституційна доктрина дещо стримано ставиться до інституту конституційної юстиції, не зважаючи на закріплення у частині третій статті 3 Конституції України принцип: утвердження та забезпечення прав і свобод громадян є головним обов'язком держави. На підтвердження цього достатньо проаналізувати статті, опубліковані у № 6 журналу «Право України» за 2010 рік, присвяченому темі конституційної юстиції: термін «конституційна юстиція» в більшості з них не вживається взагалі, а самі вони, по суті, присвячені проблемам конституційної юрисдикції [12], що, очевидно, не одне й те саме.

Отже, науковий підхід до праворозуміння конституційної юстиції вказує на те, що це новий інститут у конституційному праві України, який, на нашу думку, слугує механізмом захисту прав і свобод, тобто забезпеченню справедливості у відносинах між громадянами та державою, зокрема, шляхом перевірки конституційності законів та інших підконституційних актів [13] тощо, а виокремлення цього інституту насамперед зумовлене розвитком правозахисної функції в діяльності Конституційного Суду.

3. Запровадження інституту конституційної скарги громадян.

Повноцінна конституційна юстиція неможлива без конституційної скарги громадян. В Україні для правового запровадження інституту даної скарги зроблено перші важливі кроки [14]. Такий процес відбувається попри протидію йому з боку сил правового традиціоналізму, зокрема, нормативістської доктрини та практики, які хочуть обмежити конституційний контроль у державі функцією конституційного арбітражу між гілками влади.

Як правило, громадяни України вважають основними засобами захисту своїх прав та свобод закони, а не Конституцію України. Тому вони звертаються за їх захистом до судів загальної юрисдикції і тільки у виняткових випадках — до КСУ [15]. Внаслідок впливу нормативістської доктрини та практики, які були і залишаються домінуючими в процесі функціонування як законодавчого органу, так і самого Суду, інститут конституційної юстиції, особливо в перші роки діяльності КСУ, не отримав належного розвитку.

Юридично КСУ створений як єдиний орган конституційної юрисдикції, що має вирішувати конституційні спори органів влади щодо конституційності їхніх актів. По суті, його практичним завданням є забезпечення конституційного правопорядку у вищих ешелонах влади, а в доповнення до цього (коли це зручно та доцільно) — захист конституційних прав і свобод громадян. Тому в актах Суду фактичне співвідношення між захистом правопорядку та захистом прав громадян існує на користь першого [16].

Інакше кажучи, на КСУ покладається здійснення правоарбітражної діяльності, яка в різні періоди його функціонування мала свої особливості. Характерним є те, що в перші роки своєї діяльності Суд переважно розглядав конституційні спори між парламентом та Президентом України; у період 2007–2009 років він був фактичним арбітром у конституційних спорах між Президентом України та урядом. І лише починаючи з 2010 року, КСУ став більше приділяти уваги конституційним зверненням громадян [17].

Після президентських виборів 2010 року, коли у відносинах між главою держави, парламентською більшістю у Верховній Раді України та урядом склались відносини довіри, роль КСУ як конституційного арбітра значною мірою зменшилась. Хоча конституційні спори між органами влади Суд і далі розглядає, але вони не пов'язані з політичним протистоянням гілок влади. Крім того, як зазначалося, сам КСУ почав уважніше ставитися до захисту конституційних прав громадян та юридичних осіб приватного права, що стало одним із факторів його еволюції в бік доктрини реального права [18].

Отже, логіка суспільно-правового розвитку України впливає на зміну ролі КСУ, який поступово трансформується з органу конституційного арбітражу в орган конституційної юстиції, що все більше опікується правами і свободами громадян. Проблеми трансформації Суду в повноцінний орган конституційної юстиції, зокрема, пов'язані із запровадженням конституційної скарги. Це питання, крім України, обговорюють також конституціоналісти в деяких країнах СНД [19].

4. Висновки і пропозиції. Насамперед треба відзначити, що використання терміну «конституційна юстиція» в українській конституційній науці має важливе значення для подальших теоретичних пошуків та вирішення практичних проблем. Цей термін є самостійним та самодостатнім і його слід відрізнити від інших суміжних понять — «конституційний контроль», «конституційна юрисдикція» [20] тощо.

Конституційна юстиція в Україні фактично стає реальним інститутом конституційного права, але ще не стала універсальним правовим інструментом у руках самих громадян. У реальному конституційному житті цей інститут пройшов стадію становлення і зараз починає динамічно розвиватися. На жаль, правозахисна функція держави та її органів, зокрема КСУ, ще не отримала належного визнання та закріплення. Однією з причин цього є те, що така функція немає достатнього наукового обґрунтування, зокрема, в частині монографій, підручників з теорії держави і права, конституційного та адміністративного права [21]. А це негативно впливає на формування конституційної ідеології, у тому числі — щодо реформування конституційного правосуддя з метою забезпечення стандартів конституційної юстиції, прийнятих, зокрема, у Польщі, Росії, ФРН тощо, в яких діє інститут конституційної скарги.

Для подальшої еволюції КСУ в повноправний орган конституційної юстиції, на нашу думку, потрібна окрема Державна програма, яка визначала б:

а) організацію підготовки необхідних конституційних і законодавчих змін з питань конституційної юстиції стосовно запровадження на конституційному і законодавчому рівнях інституту конституційної скарги громадян;

б) формування наукового, інформаційного, фінансового, організаційного та інших видів забезпечення реформи конституційної юстиції;

в) організацію практичного вивчення зарубіжного досвіду конституційної юстиції судьями загальних судів та Конституційного Суду України тощо [22].

Отже, аналіз особливостей розвитку інституту конституційної юстиції в Україні вказує на складність та неоднозначність підходів до нього науковців, що одночасно вказує на необхідність подальшого дослідження цього інституту з метою вироблення більш високого рівня доктрини для обґрунтування механізмів вдосконалення правових та інших засад функціонування конституційної юстиції в інтересах ефективного захисту прав і свобод громадян.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Наприклад, про конституційну модернізацію див. : Езеров А. Перспективи модернізації Конституції // Юридическая практика. — 2008. — № 37 (9 сент.). — С. 14; Кампо В. Інструмент конституційної модернізації // Голос України. — № 214 (4714). — 12 листопада 2009 р. — С. 23.; Кампо В. М. До питання про конституційну модернізацію в практиці Конституційного Суду України // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2009 — № 11(97).— С. 13-16.

2. Наприклад, див. : Боботов С. В. Конституционная юстиция : сравнительный анализ — М. : [б. и.], 1994. — 127 с.; Цимбалістий Т. О. Конституційна юстиція в Україні: Навч. пос. — К. : Центр учб. літер., 2007. — 200 с.

3. Тесленко М.В. Правовая охрана Конституции Украины // Под. ред. Б.С. Эбзева. — Саратов, 2007. — 384с.

4. Портнов А. Зміст конституційної юрисдикції: наукові погляди та їх відтворення у законодавстві // Право України. — 2008. — № 5. — С. 11.

5. Про розвиток конституційної юстиції в Україні див, напр. : Кампо В. Деякі проблеми розвитку конституційної юстиції в Україні / В. Кампо // Право України. — 2010. — № 6. — С. 60-69.

6. Ткачук П., Ткачук А. Роль і місце Конституційного Суду України у захисті прав і свобод людини // Вісник Конституційного Суду України, — 2010. — № 4. — С. 125.

7. На практиці повноважні суб'єкти влади дуже рідко звертаються до КСУ з конституційними поданнями для захисту прав і свобод громадян. Прикладом може слугувати, зокрема, Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) № 6-рп від 9 липня 2007 р.

8. Ухвала Конституційного Суду України № 47-у/2010 від 14 липня 2010 року про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Шалівського Сергія Михайловича щодо офіційного тлумачення термінів «повноваження» та «юрисдикція», які містяться в тексті Конституції України, положень деяких її статей, а також окремих положень деяких законів України з перевіркою їх на відповідність Конституції України (конституційність) ; Ухвала Конституційного Суду України від 7 квітня 2009 року № 18-у/2009 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційними зверненнями громадянки Гуляєвої Олени Вікторівни щодо відповідності Конституції України (консти-

туційності) окремих рішень судів загальної юрисдикції та положень Кримінально-процесуального кодексу України.

9. *Боботов С. В.* Конституционная юстиция: сравнительный анализ / С. В. Боботов. — М., 1994. — 127 с.

10. *Fromont M.* La justice constitutionnelle dans le monde. — Paris: Dalloz, 1996. — P. 125-126.

11. *Rousseau Dominique*, Droit du contentieux constitutionnel, Paris, Montchrestien, 5^eed., 1999. — 487 p.

12. Мова йде, наприклад, про такі статті: *І. Тимченко.* Механізм конституційної юрисдикції в Україні: становлення і розвиток // Право України. — 2010. — № 6. — С. 12-25; *В. Тихий.* Правова природа, повноваження, рішення та висновки Конституційного Суду України // Право України. — 2010. — № 6. — С. 26-33 тощо.

13. Про доктрину підконституційних актів див., наприклад: *Кампо В.* Підконституційні акти та судовий контроль за ними / В. Кампо // Юридичний вісник України. — 2009. — № 31(734). — 1-7 серпня. — С. 11; *Савчин М.* Конституційний контроль і розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій / М. Савчин // Юридичний вісник України. — 2009. — № 43(747). — 24-30 жовтня. — С. 5; *Корнієнко М.* Про підзаконні правові акти та судовий контроль за ними / М. Корнієнко // Юридичний вісник України. — 2009. — № 40 (744). — 3-9 жовтня. — С. 10; *Ю. Барабаш.* Конституційний Суд versus адміністративні суди? Роздуми з приводу статті В. М. Кампо / Ю. Барабаш // Юридичний вісник України. — 2009. — № 38 (742). — 19-25 вересня. — С. 12.

14. Мова йде, насамперед, про теоретичне обґрунтування необхідності такого впровадження. Див., напр.: *Євграфов П.* Конституційна скарга — складова захисту прав громадян // Закон і бізнес. — 2002. — № 36. — 5 жовтня. — С. 2.; *Шевчук С.* Інститут конституційної скарги в Україні: необхідність запровадження // Права людини в Україні: стан справи, проблеми, перспективи (Б-ка Міжнарод. каф. ЮНЕСКО в НаУКМА). — К., 2003. — С. 23-25; *Радзівська В. В.* Конституційна скарга як важлива форма захисту прав і свобод людини у Конституційному Суді України // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 1. — С. 103-107.

15. Право громадян звертатися до Суду конкретизовано у Законі України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

16. Інші погляди з даного питання, наприклад, див.: *Ткачук П., Ткачук А.* Роль і місце Конституційного Суду України у захисті прав і свобод людини // Вісник Конституційного Суду України. — № 4/2010. — С. 118-131.

17. Якщо за період 1997—2009 років КСУ розглянув 18 конституційних звернень громадян, тобто приблизно 1 звернення на рік, то у 2010 році — 4 конституційних звернення громадян.

18. *Кампо В.* Конституційний Суд України на шляху до доктрини реального права / В. Кампо; [Бесіду вів М. Сисоєнко] // Український юрист. — 2010. — № 7-8. — С. 40-43.

19. Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой, в европейской модели конституционного правосудия: материалы Междунар. научно-практ. конф. (13-14 мая 2010 г.). — Минск, 2010. — С. 90-94, 153, 156, 165-168.

20. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [наук. редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін.] — К.: Укр. енцикл., 2001. — Т. 3: К — М. — С. 274-275, 277-279.

21. *Кампо В.* Деякі проблеми розвитку конституційної юстиції в Україні // Право України. — 2010. — № 6. — С. 65.

22. Там само. — С. 66.

Кампо В. Конституційна юстиція в Україні: проблеми і перспектива

Анотація. Стаття присвячена проблемі розвитку інституту конституційної юстиції в Україні. Зокрема, розкривається зміст вказаного правового інституту та надаються пропозиції щодо заходів, які дозволили б його вдосконалити в інтересах захисту прав і свобод громадян. Особлива увага приділяється необхідності інституціоналізації конституційної скарги громадян.

Ключові слова: конституційна юстиція, Конституційний Суд України, конституційна скарга громадян.

Кампо В. Конституционная юстиция в Украине: проблемы и перспектива

Аннотация. Статья посвящена особенностям развития института конституционной юстиции в Украине. В частности, раскрывается содержание указанного правового института и вносятся предложения относительно мер, которые позволили бы его усовершенствовать в интересах защиты прав и свобод граждан. Особое внимание отводится необходимости институционализации конституционной жалобы граждан.

Ключевые слова: конституционная юстиция, Конституционный Суд Украины, конституционная жалоба граждан.

Kampo V. Constitutional justice in Ukraine: problems and perspectives

Annotation. The article is dedicated to the specific features of the institute of constitutional justice in Ukraine. In particular, the content of the mentioned legal institute is analysed and proposals on measures that would enable to improve it in view of the protection of citizens' rights and freedoms are provided. Special attention is paid to the necessity of institutionalization of citizen's constitutional complaint.

Key words: constitutional justice, the Constitutional Court of Ukraine, citizen's constitutional complaint.

Стаття надійшла до друку 2.11.2010.