

УДК 342.565.2

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

Інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України в механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу

Становлення України як правової держави, головними ознаками якої є гарантування і всебічне практичне забезпечення основних прав і свобод людини та безумовне підпорядкування всієї державно-владної діяльності праву, демократизація різних сфер суспільного життя, становлення дієвих інститутів громадянського суспільства безпосередньо пов'язані з істотним зростанням ролі і значення конституційного законодавства в цілому, і насамперед Конституції України як Основного Закону держави і суспільства. Адже кожна конституція закріплює і регулює основні, головні, принципові суспільні відносини, які є базою для розвитку інших. Вона в концентрованому вигляді виражає не всілякі, а лише життєво важливі інтереси різноманітних соціально-політичних сил суспільства¹. За своїм політико-правовим призначенням сучасна демократична конституція — це завжди певний соціальний компроміс, своєрідний суспільний договір, який, з одного боку, покликаний формувати і виражати спільні інтереси переважної більшості чи навіть усього державно-організованого суспільства, створювати рівні можливості для соціальної самореалізації кожної людини, а з другого — закріплювати найважливіші політико-правові відносини й інститути, засади організації і функціонування держави та її органів, основи їх взаємовідносин із людиною та інститутами громадянського суспільства. Інакше кажучи, одним із найголовніших завдань конституційного регулювання є закріплення засад конституційного ладу, від постійності та незмінності яких істотно залежать стабільність, передбачуваність і прогнозованість розвитку всіх сфер суспільного життя, весь конституційний устрій держави і суспільства.

¹ Див.: Хабриева Т. Я. Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. – М., 2005. – С. 37.

Однак, з огляду на істотну неоднорідність соціального складу сучасного суспільства, в умовах демократичного політичного режиму окремі його групи є носіями (чи прихильниками) і виразниками різних, подеколи — абсолютно протилежних економічних, політичних, правових, релігійних та інших ідей і поглядів. На практиці це доволі часто призводить до неоднакового розуміння змісту і спрямованості конституційно-правового регулювання. Тому в кожній демократичній, правовій державі існує об'єктивна необхідність здійснення офіційного (загальнообов'язкового) високофахового тлумачення неоднозначних положень конституції і поточного законодавства, метою якого є забезпечення не лише однакового розуміння, а, що є вкрай важливим, й однакового застосування конституційно-правових норм усіма суб'єктами суспільних відносин, незалежно від їх правового статусу чи політичних уподобань. Це є необхідною передумовою стабільності та незмінності конституційного ладу та його засад, закріплених у найбільш концентрованому вигляді в тексті Основного Закону у формі базових конституційних принципів.

В Україні, яка сприйняла європейську модель інституту конституційного контролю, єдиним органом, що наділений виключним правом здійснювати офіційне тлумачення Конституції та законів, є Конституційний Суд. Зважаючи ж на незавершеність конституційної реформи, пошуки оптимальної моделі державного правління, що постійно тривають, відсутність згоди різних політичних сил щодо напрямів і змісту подальшого розвитку держави і суспільства, роль єдиного органу конституційної юрисдикції України суттєво зростає, оскільки від зваженості й обґрунтованості його рішень істотно залежить стабільність та незмінність основоположних ідей усього конституційно-правового регулювання. Адже базові конституційні цінності (свобода, основоположне значення і пріоритет прав людини, народний суверенітет, правовий характер держави, її обмеженість правом, поділ влади, політичний плюралізм тощо) є безумовними в межах сприйнятої українським суспільством цивілізаційної парадигми, і тому мають залишатися постійними і незмінними в процесі та в результаті будь-якого конституційного реформування, не можуть піддаватися сумніву за жодних політичних і правових обставин. Як слушно зазначається в літературі, конституційні цінності визначають зміст конституційних принципів і норм, тлумачення яких покладено на Конституційний Суд

України¹. При цьому, якщо проблеми конституційного ладу, правового статусу, головних функцій та повноважень Конституційного Суду України вже були предметом окремих наукових розвідок², то роль і значення інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду в механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу України все ще залишаються малодослідженими. Викладене свідчить як про наукову актуальність, так і про суттєву практичну значущість обраної проблематики дослідження.

Існування в державі особливого органу конституційної юрисдикції обумовлене насамперед необхідністю гарантування верховенства конституції в системі національного права, забезпечення найвищої юридичної сили конституційних норм і їх безпосереднього втілення в повсякденну практику державотворення. Болгарський конституціоналіст Н. Неновські слушно зазначає, що конституційний суд є охоронцем Конституції як верховного закону. «Як було обґрунтовано ще в 20-ті роки Гансом Кельзенем, першим теоретиком європейського конституційного правосуддя, — пише він, — з Конституції випливають (з юридичної точки зору) всі інші правові норми, на ній будується весь державний і правовий порядок. ...Стабільність Конституції є вихідною передумовою стабільності правової системи в цілому. Якщо вийти за межі кельзенівської конструкції, то можна стверджувати, що потреба в можливо найбільшому ступені стабільності Конституції визначається тим, що вона як первинний і загальний кодекс норм є вираженням

¹ Див.: Савчин М. Конституційні цінності та конституційна юриспруденція в Україні / М. Савчин // Вісн. Конституц. Суду. – 2010. – №1. – С. 111.

² Див.: Бабенко К. Роль Конституційного Суду України у забезпеченні верховенства Конституції України / К. Бабенко // Вісн. Конституц. Суду України. – 2007. – № 3. – С. 54–61; Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России : монография / Н. А. Боброва. – М., 2003. – 264 с.; Кабышев В. Т. Становление конституционного строя России / В. Т. Кабышев. – Саратов, 1993. – 186 с.; Погорілко В. Ф. Основи конституційного ладу України / В. Ф. Погорілко. – К., 1997. – 40 с.; Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления) / О. Г. Румянцев. – М., 1994. – 285 с.; Савчин М. В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу : дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Савчин. – К., 2004. – 218 с.; Тодька Ю. Н. Основы конституционного строя Украины : учеб. пособие / Ю. Н. Тодька. – Харьков, 1999. – 320 с.; Ткачук П. Конституційний Суд України: теоретико-правові питання діяльності / П. Ткачук // Вісн. Конституц. Суду України. – 2006. – № 4. – С. 23–37; Чемневські Є. Конституційний Суд і політика (аспект проблеми) / Є. Чемневські // Вісн. Конституц. Суду України. – 2002. – № 3. – С. 74–75; Хабриева Т. Я. Правовая охрана конституции / Т. Я. Хабриева. – Казань, 1995. – 221 с.

і формою соціального пакту, який має бути незалежним від поточних суспільних змін»¹.

Системний аналіз правового статусу та повноважень Конституційного Суду України свідчить, що законодавцем в Основний Закон України закладено досить потужний правовий потенціал для ефективного здійснення єдиним органом конституційної юрисдикції своєї інтерпретаційної діяльності. Це дозволяє обґрунтовано вважати його однією з найбільш дієвих державно-владних інституцій, що покликані забезпечувати юридичне верховенство Конституції у правовій системі держави, гарантувати стабільність та незмінність закріпленого нею конституційного ладу і його засад. Адже конституційний лад — це цілісна система суспільних відносин, опосередкована демократичними принципами формування, організації й функціонування державної влади, взаємодією різних її органів, вільною діяльністю інститутів громадянського суспільства й демократичним правовим статусом особи, закріплена й гарантована конституційно-правовими нормами. Тобто конституційний лад — це не лише закріплення відповідних інститутів і відносин у конституційно-правових актах, а й самі суспільні відносини, які виникають в усіх сферах суспільного життя. А тому необхідною передумовою забезпечення його стабільності є однакове розуміння і однакове застосування конституційно-правових норм усіма суб'єктами, що, власне, і є головною метою інтерпретаційної діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції України.

Слід зазначити, що тлумачення Конституції — це особливий вид правової діяльності Конституційного Суду України, спрямований на охорону Основного Закону, забезпечення стабільності конституційного ладу, гарантування прав і свобод людини і громадянина, усіх форм реалізації права, на попередження правопорушень². При цьому, як відмічають дослідники, складність офіційного тлумачення Конституції та законів України полягає в тому, що Конституція України була прийнята в результаті взаємних поступок, компромісних положень. До того ж значна частина її норм сформульована досить загально і абстрактно, у багатьох випадках із використанням оціночних понять. При прийнятті Конституції згладжувалися і зближались різні теоретичні підходи до тих чи інших проблем, їм надавалося загального забарвлення,

¹ Неновски Н. Конституционный Суд: природа, цели, легитимность / Н. Неновски // Российский конституционализм: проблемы и решения : материалы междунар. конф. – М., 1999. – С. 94.

² Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики / Ю. Н. Тодыка. – Харьков, 2000. – 380 с.

однаково прийнятної для різних політичних сил¹. Тому вихідними засадами офіційного тлумачення Конституції і законів України мають бути безумовні для всього суспільства базові конституційні цінності: свобода, права і свободи людини, демократія, верховенство права тощо, які у своїй сукупності фактично відбивають «дух» права, його глибинну внутрішню сутність. А внаслідок їх відкритості і широти, проблеми інтерпретації виникають тут частіше, ніж у тих правових сферах, де нормування є більш детальним². Перед конституційною юрисдикцією ставляться питання найвищого рівня — рівня, де переплітаються право і політика³. Конституційний Суд у своїй практичній діяльності повинен чітко уявляти самі межі писаної Конституції. Але самі формулювання про дух законів, про сенс конституційних норм передбачають вихід за рамки буквального тлумачення багатьох конституційних норм⁴. Саме у процесі офіційного тлумачення виявляється «дух» права, втіленого в тексті Конституції і конституційних законів України, його «філософія», спрямованість всього конституційно-правового регулювання. Тому, виконуючи свою інтерпретаційну функцію, саме Конституційний Суд покликаний стати дієвим елементом конституційно-правового механізму забезпечення стабільності конституційного ладу і його засад. На наш погляд, забезпечення конституційної стабільності має лежати в основі здійснення Конституційним Судом будь-якої інтерпретації норм Основного Закону України.

Аналіз інтерпретаційної діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції України свідчить, що достатньо багато його рішень щодо офіційного тлумачення положень Конституції та законів України безпосередньо спрямовані на забезпечення стабільності конституційного ладу та його засад. Зокрема, Конституційний Суд України прямо вказав на це у своїх Рішеннях від 9 червня 1998 р. (справа щодо внесення змін до Конституції України)⁵, від 11 грудня 2007 р. (справа про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України)⁶.

¹Тихий В. П. Проблеми офіційного тлумачення нормативно-правових актів / В. П. Тихий // Конституція України – основа модернізації держави та суспільства : матеріали наук. конф. 21–22 черв. 2001 р. – Х., 2001. – С. 113.

²Див.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. – М., 1981. – С. 41.

³Див.: Неновски Н. Конституционный Суд: природа, цели, легитимность / Н. Неновски // Российский конституционализм: проблемы и решения : материалы междунар. конф. – М., 1999. – С. 98.

⁴Див.: Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России : монография / Н. А. Боброва. – М., 2003. – С. 59.

⁵Офіц. вісн. України. – 2009. – № 23. – С. 118.

⁶Там само. – 2007. – № 96. – Ст. 3499.

У пункті 5 мотивувальної частини Рішення від 13 травня 1997 р. (справа щодо несумісності депутатського мандата) зазначено, що закріплення на конституційному рівні одного з найважливіших загальноновизнаних 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 їх існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього закону чи іншого нормативно-правового акта¹. Необхідністю гарантування стабільності суспільних відносин між органами місцевого самоврядування і громадянами мотивоване й Рішення від 16 квітня 2009 р. (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування)². Із метою забезпечення стабільності правовідносин власності, створення державою рівних умов для розвитку та захисту всіх форм власності прийнято Рішення Конституційного Суду України 11 листопада 2004 р. (справа про захист права власності організацій споживчої кооперації)³.

Більше того, з огляду на зміст запропонованої вище категорії «конституційний лад», на забезпечення його стабільності фактично спрямовані й рішення єдиного органу конституційної юрисдикції, що стосуються гарантування прав і свобод людини, народовладдя, верховенства права, правового обмеження державної влади, інших конституційних принципів організації та функціонування органів публічної влади тощо. Насамперед до них слід віднести такі рішення Конституційного Суду України: від 25 листопада 1997 р. (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи)⁴; від 25 грудня 1997 р. (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води)⁵; від 9 лютого 1999 р. (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів)⁶; від 14 грудня 1999 р. (справа про застосування української мови)⁷; від 19 травня 2004 р. (справа про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України)⁸; від 15 жовтня 2008 р. (справа про

¹ Офіц. вісн. України. – 1997. – № 20. – С. 117.

² Там само. – 2009. – № 32. – Ст. 1084.

³ Там само. – 2004. – № 48. – Ст. 3158.

⁴ Там само. – 2003. – № 28. – Ст. 1377.

⁵ Там само. – 1998. – № 1. – С. 1697.

⁶ Там само. – 1999. – № 7. – С. 160.

⁷ Там само. – 2000. – № 4. – Ст. 125.

⁸ Там само. – 2004. – № 22. – Ст. 1515.

проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою)¹ та низку інших.

Окремо слід зазначити, що в процесі офіційної інтерпретації конституційного тексту Конституційний Суд України кілька разів намагався визначити зміст і самого поняття «конституційний лад». Так, здійснюючи офіційне тлумачення ч. 3 ст. 5 Основного Закону (справа про здійснення влади народом), Конституційний Суд України дійшов висновку, що «положення 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»². У Рішенні від 11 липня 1997 р. (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) Конституційний Суд зазначив, що засади конституційного ладу України закріплені у розділах I, III, XIII Конституції України³. У мотивувальній частині Рішення від 14 грудня 1999 р. (справа про застосування української мови) 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»⁴. Однак, як бачимо, ні в зазначених, ні в інших своїх Рішеннях єдиний орган конституційної юрисдикції України так і не зміг визначитися з фактичним поняттям змісту категорії «конституційний лад», що, звичайно ж, не сприяє забезпеченню його стабільності.

Змістовний аналіз результатів інтерпретаційної діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції свідчить, що й деякі інші Рішення Конституційного Суду України не завжди сприяють забезпеченню стабільності конституційного ладу України. Так, наприклад, хоча в Рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. (справа щодо строків перебування на посту Президента України) прямо

¹ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 80. – Ст. 2701.

² Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. (справа про здійснення влади народом) // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 41. – Ст. 2065.

³ Офіц. вісн. України. – 1997. – № 29. – Ст. 85–88.

⁴ Там само. – 2000. – № 4. – Ст. 125.

зазначається про необхідність гарантування стабільності, утвердження держави як правової (п. 7 мотивувальної частини)¹, наслідком його ухвалення стала саме політико-правова нестабільність у суспільстві і державі. Показовим, на наш погляд, є й Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 р. щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України². Цим своїм Рішенням Конституційний Суд України фактично скасував можливість касаційного перегляду Верховним Судом України рішень Вищого адміністративного та Вищого господарського судів України, оскільки, на думку суддів, положення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України означає лише можливість одноразового касаційного оскарження та перегляду рішення суду. Відповідно на сьогодні Верховний Суд України може виступати у ролі касаційної інстанції лише стосовно рішень апеляційних судів, винесених ними за результатами апеляційного перегляду цивільних та кримінальних справ. У разі ж утворення Вищого кримінального та Вищого цивільного судів (а про доцільність цього сьогодні заявляють багато політиків та правознавців³), Верховний Суд України втратить і ці повноваження. На наш погляд, ухваливши зазначене Рішення, Конституційний Суд України суттєво нівелював статус Верховного Суду саме як найвищого судового органу України й, одночасно, істотно обмежив конституційне право на судовий захист, гарантоване ст. 55 Основного Закону України, яке є важливою гарантією забезпечення прав і свобод людини, а отже, й стабільності конституційного ладу України. Можна навести й деякі інші Рішення Конституційного Суду України, зміст яких не сприяє забезпеченню стабільності конституційного ладу та його засад.

З огляду на викладене, актуальним завданням сьогодення є удосконалення існуючих та пошук нових форм діяльності Конституційного Суду України у сфері забезпечення конституційної стабільності. 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

¹ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 52. – Т. 1. – Ст. 2830.

² <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=102373>.

³ Див. наприклад: Примаченко О. Президент підписав план реформування третьої влади. Зауваження суддів розглядали після / Олександра примаченко // Дзеркало тижня. – 2006. – 8–14 квіт. (№ 13 (592)).

і дотримання прав і свобод людини¹. При цьому важливо усвідомлювати, що в інтелектуальному аспекті інтерпретаційна діяльність суддів Конституційного Суду по тлумаченню Конституції і законів — це один із найскладніших видів державної діяльності. Адже судді повинні при цьому володіти суттєвим науковим потенціалом, знанням практики правозастосування, бачити тенденції розвитку державно-правових процесів, мати широкий діапазон юридичного мислення стосовно норм не тільки національної правової системи, а й зарубіжного законодавства, бути обізнаними у практиці правозастосовної діяльності органів конституційної юстиції інших країн. Від рівня їх інтелекту значною мірою залежить практика застосування конституційних норм, становлення конституціоналізму в Україні на демократичних засадах, розвиток конституційної доктрини й конституційного законодавства². Тому в сучасних умовах надзвичайної актуальності набуває завдання підвищення фахового рівня суддів Конституційного Суду України, посилення їх реальної незалежності шляхом вилучення з конституційного тексту положень, які дозволяють парламенту і главі держави не лише призначати, а й звільняти третину складу Конституційного Суду України, які було змінено внаслідок сумнозвісної конституційної реформи 2004 р.

На наш погляд, і держава, і суспільство мають бути максимально зацікавлені у високому фаховому рівні суддів Конституційного Суду, в забезпеченні правової й політичної незалежності Суду в цілому, в подальшому удосконаленні конституційно-правового регулювання. Адже наявність високоавторитетного, незалежного і неупередженого органу конституційної юрисдикції дозволяє оперативно й результативно усувати будь-які суперечності та неоднозначності в конституційно-правовому регулюванні, вирішувати різноманітні державно-правові конфлікти, пов'язані з неодноковим розумінням його змісту та спрямованості. Лише за таких умов Конституційний Суд може стати дійсно ефективним елементом конституційно-правового механізму забезпечення стабільності та непорушності конституційного ладу України.

¹ Селіванов А. Конституційний Суд України в нових умовах забезпечення конституційності у державі / А. Селіванов // Вісн. Конституц. Суду України. – 2006. – № 4. – С. 47.

² Див.: Тодика Ю. М. Тлумачення Конституції України як теоретична і практична проблема сьогодення / Ю. М. Тодика // Конституція України – основа модернізації держави та суспільства : матеріали наук. конф. 21–22 черв. 2001 р. – Х., 2001. – С. 105.