

Конституційність як предмет конституційного контролю і правосуддя

В. Мойсик

кандидат юридичних наук,
суддя Конституційного Суду України

У статті розглядається вітчизняна модель конституційного контролю в контексті забезпечення верховенства Основного Закону України. Наведено приклади з діяльності Конституційного Суду України, які засвідчують його ключову роль у вирішенні конфліктів між суб'єктами владних повноважень.

Ключові слова: конституційність, Основний Закон України, узурпація влади, незалежність Конституційного Суду України.

Поглиблений розвиток конституційної доктрини та практики сучасної України переконливо підтверджує, що підвищення уваги суспільства і науки конституційного права до питань конституційності стосується не тільки проблем законотворення, а й ефективності конституційного судового контролю за актами держави. Парламент і судова система наділені законним інтересом, оскільки усвідомлюють, що правову державу, політичну діяльність у країні можна побудувати тільки на основі Конституції України й відповідних законів, які закладені верховенством права і принципами конституціоналізму в механізмі державного управління. Від цього залежать збереження територіальної цілісності держави та непорушність її суверенітету. За такою логікою побудована конституційна модель спрямованості діяльності держави, головним обов'язком якої є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, коли її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

Усе це є об'єктивним фактором існування конституційного інтересу, який досягається шляхом спрямування суб'єкта конституційної юрисдикції — Конституційного Суду України (далі — КСУ, Суд), що покликаний здійснювати конституційний контроль за формуванням у демократичній державі режиму верховенства Конституції України. Унікальність конституційного інтересу полягає в тому, що він є атрибутом правового впливу на суспільні відносини, виступає одним із елементів формування правової системи, а отже, підлягає судовому контролю з позицій конституційності. Зазначимо, що «новий шлях до права» виявляє свої ознаки як третій, доповнений, природний та позитивний напрям правового регулювання, що залежить від конституційного нормоконтролю.

Підтвердимо, що контроль за конституційністю нормативних актів взагалі і законів зокрема наразі проводиться настільки активно, наскільки це і передбачає конституційна юрисдикція, що дає змогу державі формувати і застосовувати правове регулювання відповідно до конституційного інтересу як критерію найвищого спеціального контролю за відповідністю Конституції України нормативних актів. Це

забезпечує не тільки охорону прав і свобод громадян, а й обов'язкове формування законодавства на принципах конституційного інтересу до кожної норми, їх положень у чинних законах або міжнародних договорах, які стають частиною національного законодавства України у разі надання згоди парламенту на їх обов'язковість.

Оригінальність конституційного судочинства для правової системи дає можливість виявляти його незалежність, автономність і об'єктивність як відділеного правосуддя в Україні. Інакше, тобто у випадку існування спільного з іншими судами процесуального застосування повноважень (наприклад, входження окремою палатою до складу Верховного Суду), КСУ змушений був би відмовитися від незалежності контролю за актами інших суб'єктів державної влади. Потреба європейського конституційного судочинства у наявності окремого суду обумовлена не тільки тим, що кожна держава створює самостійну ексклюзивну компетенцію конституційного контролю за актами законодавця, а й тим, що діяльність конституційного органу (в різних державах він має різні назви, зокрема, Суд, Трибунал, Конституційна Рада тощо) зосереджується на конституції, забезпечує її верховенство, накопичує у своєму розпорядженні різні компетенції конституційного контролю за нормативними актами у сфері державної влади.

Наявність різноманітних функцій (наприклад, перевірка питань, які вносяться на всеукраїнський референдум за ініціативою народу тощо) входить до обов'язків такого колегіального органу, як КСУ. При цьому слід враховувати той факт, що Суд єдиний має повноваження надавати висновок про дотримання конституційної процедури проведення імпічменту Президента України за зверненням Верховної Ради України.

В основу вказаної моделі конституційного контролю Верховна Рада України поклала ідеї верховенства Конституції, і тому ідея верховенства права була зафіксована в Основному Законі України як універсальний варіант. Але при створенні конституційного правосуддя ним став принцип статті 8 Конституції України за наявності окремого органу спеціалізованого конституційного контролю. Маючи самостійну, незалежну функцію, КСУ набув повноважень автономно, обґрунтовано приймати акти. Як орган правосуддя, він не може допускати порушення Конституції України, і його слід розглядати як «священний храм», в якому вирішується можливість втручання у саму Конституцію України, коли треба давати висновок щодо змін і доповнень до її статей. Але виникає практична ситуація, коли вищий представницький і законодавчий орган самостійно оцінює конституційність актів у разі виникнення конституційного спору з Президентом України або органом державної виконавчої влади. Якщо таке відбувається, то це вважається прикорм випадком, непорозумінням, і тому для вирішення подібних конституційних конфліктів потрібна третя безстороння особа. Це має бути саме КСУ — єдиний державний орган, що остаточно вирішує питання конституційності.

Усі аргументи і докази на користь впровадження конституційного судового контролю вже давно відомі, але якщо ми хочемо побудувати правову Українську державу, цей орган для належного виконання покладених на нього функцій (навіть для такої «дрібної», на перший погляд, функції, як тлумачення норм Конституції України) має існувати окремо, самостійно ухвалювати рішення і надавати висновки. Цей невеликий вступ у досягненні конституційності наглядно підтверджує, наскільки своєчасно був обраний «третій» шлях до охорони і захисту Конституції України.

Важливо зауважити, що практика не тільки характеризує конституційний нормоконтроль, який відокремлений від загальної судової системи, за визначенням предмета конституційного змісту, що одразу вказує на конституційне право, а й дає можливість вводити у коло обов'язків захист конституційних цінностей, які теж охороняються в кожній демократичній державі. Таким чином, виникає необхідність існування і визнання довіри у суспільстві до незалежності суб'єкта спеціальної юрисдикції, який захищає права і свободи людини, а конституційність стає категорією гарантії розуміння реального конституціоналізму. Тоді не виникає суперечностей у принципах поділу влади (стаття 6 Конституції України) та верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), а також інших демократичних засадах української державності. Не виникає при цьому і необхідності залишати у компетенції єдиного законодавчого органу — Верховної Ради України — питання офіційного тлумачення норм Конституції України, оскільки ці норми мають особливість застосування — пряму дію у правовідносинах. Тому не слід запліщувати очі на правовідносини, в яких кожний суб'єкт влади реалізує конституційні норми на власний розсуд, адже згідно з частиною третьою статті 8 Конституції України вони є нормами прямої дії, і органи публічної влади, їх посадові особи повинні здійснювати свою діяльність відповідно до частини другої статті 19 Конституції України.

Для практичної реалізації в розумінні зазначеної норми Основного Закону саме КСУ як суд права виступає суб'єктом тлумачення, він єдиний здійснює діяльність, яку умовно можна назвати «продовженням руки законодавця», тобто здійснює офіційне тлумачення. Як зауважує відомий вчений-конституціоналіст професор Т. Пряхіна, у широкому розумінні слід визнати, що «будь-який конфлікт, у якому спір так чи інакше зв'язаний з правовими відносинами сторін, і як наслідок для суб'єкта є мотивацією їх поведінки, коли об'єкт конфлікту наділений (володіє) правовими ознаками, а сам конфлікт несе наслідки у формі юридичних результатів»¹.

Натомість право «вищого тлумачення» норм Конституції дає можливість КСУ авторитетно й обґрунтовано здійснювати цю закріплену за ним Основним Законом України функцію, застосовуючи досягнення конституційності, що, зі свого боку, об'єктивно дає змогу вважатися «верхнім» критерієм порівняно із відомчим підходом. Разом з тим за функціональною природою у правотворчості тлумачення КСУ має розглядатися окремим феноменом у конституційному правосудді.

З цією метою наведемо приклад із практики, коли за юридичною позицією КСУ здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову передбачає, що кожний орган державної влади має відповідно належати до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової) або мати особливий статус, окремо визначений Основним Законом України (абзац перший підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 13 червня 2019 року № 5-р/2019)².

¹ Пряхіна Т. М. Конституционные конфликты. *Государство и право*. 2004. № 11. С. 20.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13 червня 2019 року № 5-р/2019.

У Конституції України встановлено, які з органів державної влади за своїми повноваженнями або функціональним призначенням є єдиними в державі, та визначено їх найменування і порядок формування (зокрема, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, КСУ, Вища рада правосуддя, Національний банк України тощо), а які з них належать до певної системи і можуть бути кількісно й якісно змінені (утворені, реорганізовані, ліквідовані) відповідно до Конституції України (зокрема, суди, органи державного управління). При цьому Конституція України не містить норм щодо можливості розширення владних повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади для здійснення ними функціональної діяльності щодо управління державою та суспільством.

Водночас зміст норми частини другої статті 5 Конституції України потребує нової редакції. На нашу думку, її слід уточнити, доповнити та викласти в такій редакції: «Народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через обраних та призначених представників в органах держави та місцевого самоврядування, яким на підставі закону делегується ряд владних повноважень народу для здійснення їх функціональної діяльності щодо управління державою та суспільством». Саме в цьому разі «органи державної влади» стануть народними, тобто характеризуватимуться функціональною діяльністю щодо управління державою та суспільством. Це буде узгоджуватись з іншою нормою частини першої статті 5 Конституції України, за якою «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», і працюватиме при визначенні на законодавчому рівні механізмів заборони, встановленої частиною четвертою статті 5 Конституції України, згідно з якою «ніхто не може узурпувати державну владу».

Таким чином, категорія «конституційності» свідчить про факультативну роль у формуванні конституційного законодавства, коли конкретизація надає «конституційності» вагомішого змістового навантаження у конституційній формулі, і тоді право українського народу чіткіше відображає задум законодавця, його конституційний інтерес. Не можна не бачити, що, досягаючи мети (отримання нового смислу норми конституційного права), конституційні суди в рідких випадках виходять за межі конституційного судового нормоконтролю. На нашу думку, існування права, його роль у державницько-правових відносинах — це особлива сфера суспільних відносин. Звідси у державах із принципом «верховенства права», коли народ визначає всі форми правління, ідея формування «конституційних судів» обумовила необхідність створення органу конституційного захисту конституції та її інститутів як проявів нової форми «судового конституціоналізму».

За юридичною позицією КСУ утворення будь-якого органу державної влади можливе лише суб'єктами та в порядку, передбаченими Конституцією України (абзац п'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019)¹. Також згідно з частиною четвертою статті 5 Конституції

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13 червня 2019 року № 5-р/2019.

ції України ніхто не може узурпувати владу. Розглядаючи наведене положення у системному зв'язку з іншими положеннями Основного Закону України, КСУ дійшов висновку, що узурпація державної влади означає неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями тощо. Гарантією недопущення узурпації державної влади є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6) та положення, згідно з яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19) (підпункт 4.5 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005)¹.

Поняття узурпації (від лат. *usurpatio* — заволодіння, незаконне захоплення, зловживання) використовується, зокрема, для позначення неконституційності захоплення влади певним посадовцем чи групою посадовців у немонархічній державі, перевищення своїх або привласнення собі чужих повноважень.

Відповідно до частини третьої статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (пункт 28 частини першої статті 106 Конституції України). Завданням таких органів є сприяння Президенту України в реалізації його конституційних повноважень (абзац третій підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004)². Конституційність актів правової системи, в тому числі актів Президента України та уряду, — обов'язкова умова функціонування органів влади та посадових осіб.

Водночас слід правильно визначати правосуб'єктність щодо утворення органів державної влади, призначення на посади та звільнення з посад членів та керівників таких органів, які за Конституцією України належать Кабінету Міністрів України (крім Національного антикорупційного бюро України, утворення якого у нинішньому його статусі Основним Законом України не передбачено). Таким чином, розмежування юрисдикції не скориговано з Висновком Європейської

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «а» пункту 2 статті 5, статті 8, абзаців першого, другого пункту 2 статті 23 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», указів Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» та «Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» (справа про Координаційний комітет) від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004.

Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії), за яким «вибір між президентською та парламентською системою має бути політичним та вільно робитися кожною окремою державою. Однак така обрана система повинна бути максимально зрозумілою, і її положення не повинні створювати місця для зайвих ускладнень та конфліктів політичного характеру» (пункт 14 Висновку щодо трьох законопроектів, якими пропонуються зміни до Конституції України, схваленого Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) на 57-му пленарному засіданні 12–13 грудня 2003 року).

Системний підхід до аналізу норм Конституції України свідчить про те, що поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею задля адекватної реалізації прав і свобод людини і громадянина. Аналіз вказує, що питання, вирішене Указом Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України», не належить до відання (юрисдикції) Президента України. Зокрема, посаду Директора Національного антикорупційного бюро України не віднесено Основним Законом України до посад, призначення на які здійснює Президент України. Отже, видавши цей указ, Президент України, як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020¹, вийшов за межі своїх повноважень, які мають легітимний вичерпний перелік, визначений Конституцією України, та порушив встановлене частиною четвертою її статті 5 обмеження щодо (здійснення) державної влади. Що стосується зазначеного указу, він суперечить нормам частини другої статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19, пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України, які обумовлюють дискрецію Президента України вичерпним переліком його конституційних повноважень та зобов'язують видавати свої правові акти на підставі Конституції України та відповідно до її норм.

КСУ у своєму Висновку від 16 грудня 2019 року у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) вимогам статей 157 і 158 Конституції України зазначив, що відповідно до Конституції України Президент України є главою держави (частина перша статті 102); вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (частина перша статті 113).

Саме Кабінет Міністрів України за Конституцією України вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020.

на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (пункти 2, 3, 7, 9¹, 9² статті 116).

Натомість КСУ дійшов висновку, що однобічне (незбалансоване) розширення компетенції Президента України шляхом наділення його невластивими повноваженнями суперечить засадничим положенням Конституції України, які визначають статус та повноваження Кабінету Міністрів України, може спричинити конкуренцію та дублювання компетенції глави держави. З огляду на це особливо важливим є розмежування компетенції розгляду і вирішення питань індивідуальної дії.

Така практика склалася згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002¹, в якому він зазначив, що до юрисдикції Суду та судів загальної юрисдикції належить відповідно до їх повноважень вирішення питань, що мають правовий характер, зокрема тих, які виникають у зв'язку з призначенням чи звільненням зазначених у Конституції України посадових осіб Президентом України або Верховною Радою України (частина друга статті 124); здійснення судочинства Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції щодо актів Президента України та Верховної Ради України з питань призначення чи звільнення посадових осіб означає розгляд справ щодо конституційності зазначених актів у формі конституційного судочинства, а щодо їх законності — судами загальної юрисдикції (підпункти 1.1, 1.3 пункту 1 резолютивної частини).

У Рішенні КСУ від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002² зазначено, що стаття 106 Конституції України закріпила конкретний перелік повноважень Президента України, який на основі та на виконання Конституції і законів України видає обов'язкові до виконання на території України укази і розпорядження. За юридичними ознаками ці акти глави держави можуть мати як нормативно-правовий, так і індивідуально-правовий характер. У статтях 147, 150 Конституції України визначено межі юрисдикції КСУ. За змістом цих статей перевірки на предмет конституційності підлягають, зокрема, правові акти Верховної Ради України, акти Президента України. При цьому серед них не виділено нормативно-правових або індивідуально-правових актів. Тобто до повноважень КСУ належить вирішення питань щодо конституційності правових актів Верховної Ради України та Президента України незалежно від того, мають вони нормативно-правовий чи індивідуально-правовий характер. За змістом положень частини другої статті 147, частини першої статті 150 Конституції України до повноважень КСУ належить, зокрема, перевірка на предмет відповідності Конституції України всіх без винятку правових актів Верховної Ради України і Президента України як за їх юридичним змістом, так і за дотриманням конституційної процедури їх розгляду, ухвалення та набрання

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положень абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад) від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002.

ними чинності (абзаци третій, п'ятий пункту 4, абзаци шостий, сьомий пункту 5 мотивувальної частини Рішення КСУ від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002).

Таку позицію КСУ висловив і під час розгляду справи за поданням народних депутатів України щодо визнання неконституційними розпоряджень Президента України про призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій. Рішенням від 24 грудня 1997 року № 8-зп КСУ визнав, що Президент України при призначенні цих посадових осіб вийшов за межі повноважень, встановлених Конституцією України¹. У зв'язку з цим суб'єкт права на конституційне подання наполягав на правильності позиції щодо підвідомчості КСУ всіх актів Президента України, незалежно від того, мають вони нормативний чи індивідуально-правовий характер.

Підсумовуючи, акцентую на таких ключових висновках.

1. Вітчизняна модель конституційного контролю, закладена і гарантована Конституцією України, не лише здатна забезпечити режим верховенства Основного Закону України і конституційного інтересу, а й покликана гарантувати збереження територіальної цілісності України, непорушність її суверенітету та не допустити узурпації державної влади будь-ким. Це об'єктивно обумовлює оригінальність конституційного судочинства, що має прояв у функціонуванні незалежного КСУ, який є єдиним суб'єктом із конституційним статусом, до компетенції якого віднесено вирішення питань конституційності.

2. Незалежність КСУ як суб'єкта спеціальної юрисдикції, який захищає права і свободи людини, вимагає високого рівня довіри в суспільстві. Якщо ми хочемо побудувати правову Українську державу, КСУ навіть для функції тлумачення норм Конституції України має існувати окремо, самостійно ухвалювати рішення і надавати висновки. А з огляду на те, що Суд єдиний має повноваження давати висновок про дотримання конституційної процедури проведення імпичменту Президента України за зверненням Верховної Ради України, рівень його незалежності має бути максимально можливим. Лише за таких умов «конституційність» стає категорією гарантії розуміння реального конституціоналізму.

3. Наведені приклади з діяльності КСУ щодо вирішення питань конституційності яскраво засвідчують його ключову роль при вирішенні конфліктів між суб'єктами владних повноважень, виконання якої можливе лише за умов реальної незалежності Суду.

Moisyk V. Constitutionality as a Subject Matter of Constitutional Control and Justice. *The article considers the domestic model of constitutional control in the context of ensuring the supremacy of the Basic Law of Ukraine. Examples of the activity of the Constitutional Court of Ukraine are provided, which testify to its key role in resolving conflicts between subjects of power.*

Key words: *constitutionality, Basic Law of Ukraine, usurpation of power, independence of the Constitutional Court of Ukraine.*

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) розпоряджень Президента України про призначення перших заступників, заступників голів обласних, Київської міської державних адміністрацій, виданих протягом липня-грудня 1996 року, січня 1997 року (справа щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій) від 24 грудня 1997 року № 8-зп.