

Мартинюк Р. Конституційний Суд України в системі стримувань і противаг // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2008. – Випуск 39. – С. 186-192.

Сьогодні в державно-правовій теорії відбувається перегляд усталеної концепції про тріаду влад. Зазначена зміна в теоретичних підходах відображає тенденцію виокремлення четвертої, самостійної гілки влади – влади контрольної (поряд із законодавчою, виконавчою й судовою). Мова йде не про виокремлення відособлених контрольних органів у рамках окремої із “класичних” гілок державної влади. Це формування самостійної гілки влади, рівної за значенням трьом іншим [1].

Цей процес ще не завершений: у багатьох країнах тенденція відокремлення контрольної влади має лише характер пошуку [14]. Виокремлення самостійної контрольної гілки влади має вагомі об’єктивні причини. Реальний суверенітет народу передбачає, що народ через своїх представників не лише створює закони, організує їх виконання, вирішує спори, але і здійснює контроль за всіма цими процесами. Формування самостійної контрольної-наглядової гілки влади обґрунтовується недостатністю форм парламентського контролю за виконавчими структурами і главою держави (там, де глава держави не є главою виконавчої влади) та необхідністю запровадження контролю над самими представницькими органами, діяльність яких перебуває під активним впливом політичних партій [3].

Делегування повноважень без можливості здійснення контролю за їх реалізацією призводить до втрати суспільством влади над своїми представниками. Контрольні органи, підпорядковані якій-небудь гілці влади, не можуть здійснювати свої повноваження стосовно тих, кому підпорядковані. Самостійність контрольної гілки влади, її рівноправність з іншими гілками влади дає змогу здійснювати контроль від імені народу за всіма органами й посадовими особами державного апарату. Особливо це стосується судового контролю. У практиці розвинених зарубіжних країн найбільш концентрують та

уособлюють у собі ознаки контрольної влади спеціальні, незалежні від органів законодавчої та виконавчої влади органи конституційної юрисдикції, що здійснюють конституційне правосуддя. Саме вони відображають сутність контрольної влади з усіма її необхідними атрибутами [19]. Вони є вищою формою спеціалізованої контрольної діяльності, мають спеціалізований предмет контролю та реалізують свою функцію через особливий механізм захисту конституції. Автор підтримує точку зору, що самим своїм існуванням органи конституційної юрисдикції доводять функціонування системи стримувань і противаг до найвищого рівня ефективності, відіграючи найголовнішу функцію в цій системі.

У конституційно-правовій теорії конституційний контроль розглядається як найважливіший елемент системи стримувань і противаг: обмежуючи зловживання владою, конституційне правосуддя виступає важливою гарантією дотримання конституційно передбаченої системи стримувань і противаг [13]. Сказане підтверджується і змістом Основного Закону України. Серед трьох гарантів верховенства Конституції України – Верховної Ради України, Президента України, найважливіша роль належить органу конституційної юрисдикції [7]. По суті, у системі стримувань і противаг Конституційний Суд України займає таке положення, яке дає йому змогу визначати всю систему правових координат державно-політичного життя країни. Зокрема, Конституційний Суд України вирішенням питання щодо конституційності нормативно-правових актів вищих органів державної влади України може контролювати ці органи, тим самим – бути одним із найдієвіших учасників системи стримувань і противаг [10]. Виконання рішень конституційного суду іншими вищими органами державної влади, по суті, завершує процедуру конституційного контролю.

У реальному житті суди, здійснюючи функцію конституційного контролю, попереджують прийняття неконституційних рішень. У цьому відношенні зразковий приклад дає державно-правова практика США. Прийняття на себе відповідальності за розгляд і авторитетне розв'язання комплексних питань робить судову владу у США справді владною структурою і ставить її на рівні із

двома іншими гілками влади. Більше того, у реальному житті багато з найважливіших рішень у сфері внутрішньої політики країни приймалися Верховним Судом, а не Президентом чи Конгресом. Хоча у Сполучених Штатах Америки Верховний Суд (як і решта судів) відмовилися від розгляду так званих політичних питань, що виникають у зв'язку із застосуванням правових актів, які є предметом конституційного контролю, конституційне правосуддя, що здійснюється Судом, часто має важливе політичне значення. Специфіка американської державності наклала свій відбиток на взаємовідносини всередині державного механізму: у тріаді гілок влади судова влада не просто стримуючий чинник законодавчої і виконавчої влади: вона виступає активним творцем політики, володіючи власними важелями ефективного впливу на процес прийняття політичних рішень двома іншими гілками влади.

Будучи судом та одночасно одним із вищих органів державної влади, Конституційний Суд України діє поряд із Главою держави, Парламентом та Кабінетом Міністрів України і за певними ознаками стоїть вище цих органів, контрольні функції яких є похідними від їх основних функцій. Конституційний Суд України може визнати неконституційними й акти Президента України, і Парламенту, і Кабінету Міністрів України.

У ситуації конфронтації владних структур пострадянської України діяльність Конституційного Суду України за офіційним тлумаченням Конституції та законів України виконує завдання забезпечення функціонування структур державного механізму в режимі згоди. Шляхом офіційного тлумачення Конституції України та законів Конституційний Суд України опосередковано впливає на законодавчий процес і безпосередньо – на правозастосовчу практику.

Тільки Конституційний Суд України уповноважений давати офіційне тлумачення законодавства, і це значною мірою визначає специфіку положення Суду в механізмі поділу влади в якості арбітра, посередника в конфліктах між органами влади [11]. Тому Конституційний Суд України також має самообмежуватися. У цьому відношенні важливо, щоб Конституційний Суд

України не взяв на себе функцію створення норм права. Конституційний Суд України має дотримуватися вимоги не виходити за межі призначення тлумачення, оскільки останнє не має нічого спільного зі створенням нових норм під виглядом їх інтерпретації. У зв'язку із цим особливого значення набуває теза про ненормотворчу природу діяльності Конституційного Суду України у здійсненні його основних повноважень. Заперечення цієї тези, по суті, вивело б цей орган із системи поділу влади і перетворило б його на основну загрозу верховенства Основного Закону України.

Відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 150 Конституції України тлумачення Основного Закону України та поточного законодавства складає виключну прерогативу Конституційного Суду України. У цьому відношенні положення органу конституційної юрисдикції в системі стримувань і противаг визначається юридичними характеристиками самого Основного Закону. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони й інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй (ч. 2 ст. 8 Конституції України). В аспекті функціонального призначення Конституційного Суду України найвища юридична сила Конституції України над іншими законами проявляється в тому, що Суд єдиний з'ясовує смисл законів, інтерпретує й роз'яснює їх у точній відповідності з Конституцією України.

Конституційний контроль, що здійснюється Конституційним Судом України, є його єдиною і специфічною функцією, зміст якої полягає в забезпеченні верховенства Конституції України в системі нормативних актів, її прямої, безпосередньої дії в діяльності суб'єктів правовідносин. Фактично це є функція правосуддя, що дає підставу вважати Конституційний Суд України однією з підсистем судової гілки влади. У ч. 2 ст. 1 Закону "Про судоустрій України" зафіксовано, що судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального а також конституційного судочинства [2]. Ст. 3 Закону визначає суб'єктний склад судової системи України, вказуючи, що судову систему України складають суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України.

Законодавець, таким чином, відносить Конституційний Суд України до органів судової влади, а конституційне судочинство, що здійснюється Судом, визначає як одну з форм правосуддя (поряд з іншими його формами). Загалом континентальна правова сім'я розглядає органи конституційної юрисдикції як структурно відокремлену ланку єдиної судової системи. Така модель організації судової системи притаманна й Австрії, батьківщині розробника континентальної моделі організації конституційної юрисдикції – Ханса Кельзена, країні, де вперше дана модель і була впроваджена. У посткомуністичних державах Східної Європи, правові системи яких інтегруються до романо-германської правової сім'ї, органи конституційної юрисдикції звичайно розглядаються саме в такому статусі. Так, наприклад, за Конституцією Російської Федерації Конституційний Суд включено до глави “Судова влада”, він названий першим із трьох вищих судів Федерації [5]. Схоже Конституція Словацької Республіки в розділі “Судова влада” говорить про Конституційний Суд як перший із вищих судів [6].

Таким чином, за змістом чинного законодавства Конституційний Суд України виступає однією з ланок судової влади, який здійснює судочинство шляхом конституційного правосуддя у процесі вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції України (ст. 150 Основного Закону) і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України. Особливість статусу Конституційного Суду України в межах судової гілки влади полягає в тому, що як спеціалізований суд, він стоїть у межах своєї компетенції над судами загальної юрисдикції, котрі не можуть вирішувати питання конституційності правових актів, офіційного тлумачення Конституції України [9].

Віднесення органу конституційної юрисдикції України до системи судових органів має важливе значення у визначенні його положення в системі стримувань і противаг, оскільки на Конституційний Суд України розповсюджується положення ст. 14 Закону “Про судоустрій України” про самостійність судів і незалежність суддів [2].

Зміст і обсяг компетенції Конституційного Суду України дає підстави дійти висновку, що Суд за своїм фактичним статусом є одним із вищих конституційних органів державної влади в Україні, хоча такий статус прямо не передбачений Основним Законом держави. Такий статус Конституційного Суду України підтверджується імперативним характером його актів, адресованих зокрема Парламенту, Главі держави, Уряду, судам загальної юрисдикції.

Об'єктивно узагальнений характер норм Основного Закону, частина з яких сформульована як норми-цілі, норми-завдання, норми-принципи, норми-визначення передбачає, що їхня практична реалізація в якості однієї з важливих умов неодмінно потребує тлумачення й коментувань. Це вказує на особливе місце в системі стримувань і противаг органу конституційної юрисдикції [16]. Не кожна норма Конституції України містить конкретне правило поведінки, якого мають дотримуватись учасники врегульованих цією нормою відносин [17]. При уважному вивченні тексту 1 і 2 розділів Конституції України важко не помітити, що окремі її норми сформульовані у вигляді відкритого тексту, загально і абстрактно, з використанням оціночних понять, як “порожні посудини”, які заповнюватимуться змістом у процесі реалізації Конституції України [19], зокрема шляхом судового тлумачення при вирішенні окремих категорій справ. Для забезпечення конституційної законності, ефективної реалізації положень Конституції України необхідно їх інтерпретувати в конкретні приписи з тим, щоб на практиці втілювалось саме однозначне їх розуміння. У такій ситуації органи конституційного контролю ніби самі створюють конституційне право (так зване *право принципів*) у вигляді загальнообов'язкових правових вимог до позитивного законодавства, які формулюються в мотивувальних частинах судових рішень по конкретним справам [18].

Однак сьогодні можна спостерігати випадки довільного тлумачення [15] (а відповідно й порушення) норм Конституції України “політичними”, вищими органами (посадовими особами) держави у процесі їх діяльності [12]. Зміст такого власного тлумачення норм Основного Закону України визначається політичними цілями відповідної владної структури. Зазначене явище є

неприпустимим і ставить під сумнів сам принцип поділу влади, оскільки грубо порушує принцип правової держави, держави, у якій діяльність всіх владних структур зв'язана правом і здійснюється в межах нормативних приписів. Сама Конституція України встановила механізм розв'язання суперечностей, що виникають у згадуваному процесі. Таким механізмом є Конституційний Суд України, який уповноважений здійснювати офіційне тлумачення Основного Закону України за відповідними зверненнями. Призначенням цього конституційного механізму, зокрема, і є попередження можливості порушення принципу поділу влади і здійснення недемократичної політичної практики вищими органами державної влади через розширювальне тлумачення ними конституційних норм.

Без офіційного тлумачення норм Конституції України, по суті, неможливе саме її існування. Причиною тлумачення конституційних норм є внутрішні суперечності і юридичні колізії в тексті самої Конституції, наявність пробілів, термінологічна неясність окремих конституційних положень, недостатня врегульованість окремих конституційних інститутів, відхід від вироблених наукою і практикою понять конституційного права [11]. Це особливою мірою стосується положень ст. 6 Конституції України: “Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України”.

Відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 150 Конституції України тлумачення Основного Закону України та поточного законодавства складає виключну прерогативу Конституційного Суду України. Інтерпретаційні акти органу конституційної юрисдикції є обов'язковими до виконання всіма владарюючими суб'єктами.

Ситуація неоднозначного (множинного) застосування положень Конституції або законів України вищими органами державної влади чи судами загальної юрисдикції може виникати й за відсутності політичного інтересу; вона може бути зумовлена низьким рівнем правової культури і складністю узагальнено врегульованих Конституцією державно-правових відносин, які з необхідністю потребують відповідного тлумачення. Відсутність офіційно

визначеного тлумачення конституційних норм може спричинити випадки, коли за юридично однакових умов у справах однієї і тієї ж категорії положення Конституції та законів України застосовуватимуться по-різному, неоднаково в державно-політичній практиці. Завдання Конституційного Суду України полягає в тому, щоб сформулювати однозначне, офіційно визначене розуміння правових норм для їх уніфікованого (завжди і всюди однакового) застосування.

Це вказує на те, що Конституційний Суд України є визначальним чинником приведення в дію правового механізму стримувань і противаг у здійсненні державної влади в Україні. При цьому діяльність сучасного конституційного правосуддя в Україні у якості гаранта дотримання та реалізації норм Основного Закону України в аспекті забезпечення реальності й ефективності системи стримувань і противаг покликане забезпечувати верховенство Конституції України як правової основи основи цієї системи та забезпечення прав людини.

Ці завдання вдало сформульовано в ч. 3 ст. 134 Конституції Республіки Молдова: “Конституційний Суд гарантує верховенство Конституції, забезпечує реалізацію поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову і гарантує відповідальність держави перед громадянином і громадянина перед державою” [4].

Однак функції органу конституційної юрисдикції в Основному Законі України та Законі України “Про Конституційний Суд України” в аспекті ролі Конституційного Суду України в забезпеченні поділу влади майже не визначені, хоча, як відмічалось, Суд відіграє одну з вирішальних ролей у досягненні реального характеру системи стримувань і противаг.

Особлива значущість конституційного правосуддя в механізмі забезпечення реальної дії системи стримувань і противаг була засвідчена подіями після видання Президентом України відомого Указу “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” від 2 квітня 2007 р. Рішення, що належало прийняти органу конституційної юрисдикції, відносилось до так званих компетенційних спорів і мало безпрецедентну політичну вагу. У цьому рішенні мала знайти відображення та унікальна роль,

яку відіграє конституційне правосуддя як гарант верховенства права, у врегулюванні політичних конфліктів, учасниками яких є вищі органи державної влади. Воно також демонструвало, яку вирішальну роль відіграє Конституційний Суд України в наповненні конкретним змістом узагальнених і пробільних конституційних положень про статус вищих органів державної влади України, окремі елементи діючої системи стримувань і противаг, а відтак, у розвитку змішаної форми правління в Україні.

Було очевидно, що за будь-якого результату рішення органу конституційної юрисдикції, на яке очікували основні учасники політичного конфлікту, матиме доленосне значення в новітній політичній історії України. Це рішення Конституційного Суду України набувало особливої значущості з огляду на перспективи утвердження в Україні демократичної, правової держави навіть за умови вкрай низької легітимності Конституційного Суду України у згаданий період (станом на квітень 2007 р.), спричиненої низьким фаховим рівнем підготовки суддів, їх особистими моральними стандартами [8], а відповідно, їх готовністю приймати політично визначені (партіями, що склали парламентську більшість у Верховній Раді України) рішення, дев'ятимісячним терміном бездіяльності Суду. Безпрецедентність політичного конфлікту і зумовленої ним конституційної кризи визначали всю принципову необхідність розв'язання згаданого конфлікту у правовій формі. Навіть за умови крайньої нелегітимності Суду, політичної залежності суддів і високої ймовірності прийняття відверто неправового рішення саме рішення Конституційного Суду України ставало категорично важливим. Відмова вирішувати згаданий глибинний політичний конфлікт на найвищому рівні, виходячи з рішення Суду, стало б красномовним і надто зловіщим прецедентом правового нігілізму і спроби неправового (позасудового) вирішення конфлікту між вищими органами державної влади. Це був би надто серйозний аргумент на користь твердження про неспроможність України відбутися як правовій, демократичній державі.

1. Денисов С. Формирование контрольной ветви власти и ограничение коррупции // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 9; 2. Закон України “Про

судоустрій України” // Урядовий кур’єр. – 2003. – № 58. – С. 5; **3.** Клишас А. Конституционная юстиция в зарубежных странах. – М.: Междунар. отношения, 2004. – С. 35; **4.** Конституція Республіки Молдова // Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Право, 1996. – С. 228; **5.** Конституція Російської Федерації // Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Укр. Правн. Фундація. Право, 1996. – С. 438; **6.** Конституція Словацької Республіки. Част. 7. Гл. 1. Ст. 124 // Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Укр. Правн. Фундація. Право, 1996. – С. 476; **7.** Погорелко В. Конституционная юстиция как фактор становления и развития конституционализма в Украине // Современный конституционализм. – 2006. – № 1, 2; **8.** Представник Президента в Конституційному Суді Володимир Шаповал заявляє, що має намір піти у відставку, оскільки Суд не має “беззаперечної довіри в суспільстві” // <http://www.pravda.com.ua/news/2007/4/20/57754.htm>; **9.** Скомороха В. Окремі питання поділу влади і юрисдикція Конституційного Суду України // Право України. – 1998. – № 5. – С. 14; **10.** Скрипнюк О. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. До десятої річниці прийняття Конституції України. – К.: Академія правових наук України, 2005. – С. 88; **11.** Тодика Ю. Тлумачення Конституції та законів України: теорія та практика: Монографія. – Х.: Факт, 2003. – С. 188; **12.** Тодика Ю. Функції Конституції України та їх загальна характеристика // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 1. – С. 27; **13.** Тодика Ю. Конституция Украины: проблемы теории и практики. Монография. – Х.: Факт, 2000. – С. 133; **14.** Чиркин В. Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 18; **15.** Шаповал В. Конституція України: вже або лише п’ять років? // Право України. – 2001. – № 6. – С. 8; **16.** Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії // Право України. – 1997. – № 8. – С. 5; **17.** Шаповал В. Суб’єкти конституційного права України: постановка проблем конституційного визначення // Право України. – 2000. – № 8. – С. 22; **18.** Шевчук С. Между принципом и нормой // Юридическая практика. – 2001. – № 3. – С. 161; **19.** Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Х.: Консум, 2002. – С. 225.