

Володимир Розвадовський,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права

ОКРЕМІ АСПЕКТИ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОВАДЖЕННІ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Досліджено проблеми суперечності Конституції України нормативно-правових актів, що є предметом конституційного контролю. Проаналізовано види (підходи) контролю, які здійснює Конституційний Суд України за нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, рішеннями референдумів.

Ключові слова: конституційний контроль, міжнародний договір, референдум, судовий контроль, парламент.

Розвадовский В.

Отдельные аспекты судебного контроля в конституционном производстве: теория и практика

Исследовано проблемы противоречия Конституции Украины нормативно-правовых актов, которые являются предметом конституционного контроля. Проанализировано виды (подходы) контроля, которые осуществляет Конституционный Суд Украины за нормативно-правовыми актами, между-народными договорами, решениями референдумов.

Ключевые слова: конституционный контроль, международный договор, референдум, судебный контроль, парламент.

Rozwadowski V.

Some aspects of judicial review in constitutional production Jenny: theory and practice.

The article examines the problems of the contradictions of the Constitution of Ukraine with legal acts that are the subject of constitutional control. The types (approaches) of control carried out by the Constitutional Court of Ukraine by normative legal acts, international agreements, decisions of referendums are analyzed.

Keywords: constitutional control, international treaty, referendum, judicial control, parliament.

Дослідження Конституційного Суду України щодо здійснення контролю нормативно-правових актів свідчить про необхідність визначення, чи підлягають контролю всі правові акти, які зазначено у п. 1. ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України», а чи тільки акти нормативного характеру [1].

На наш погляд, виникла потреба вирішення питання про конституційність актів правозастосування органів влади, зазначених у згаданому положенні Закону про Конституційний Суд України. Невирішення цієї проблеми може втягнути Конституційний Суд України у невластиву для нього діяльність, адже його функція – забезпечення верховенства Конституції як нормативно-правового акту найвищої юридичної сили. Конституційний Суд України у своїй діяльності формує доктрину відмови від розгляду ненормативних актів на предмет їх відповідності Конституції України. У справі про акти органів Верховної Ради України Конституційний Суд України поширив власну юрисдикцію на нормативно-правові акти парламенту і навів ознаки ненормативних правових актів [2]. Подібна проблема мала місце при формулюванні повноважень та в ході діяльності Конституційного Суду Російської Федерації [3]. За таких обставин Конституційний Суд України з метою раціоналізації своєї роботи та зменшення навантаження може не розглядати на предмет конституційності ненормативні правові акти, а вирішувати їх за процедурою розгляду спорів про компетенцію між органами влади.

Проведений аналіз конституційної юстиції щодо контролю за конституційністю нормативно-правових актів має складний характер і його не слід зводити до вирішення питання про їх суперечність Конституції України. Адже основним завданням Конституційного Суду є вирішення питання відповідності Конституції нормативно-правового акту. Поняття «відповідність нормативно-правового акту конституції» означає те, що такий акт повинен прийматися: а) на основі та у порядку, визначеному Конституцією; б) на реалізацію та конкретизацію її положень; в) узгоджуватися з її змістом та конституційними цінностями. Саме з цих засад можна вважати як правомірне визнання конституційними нормативно-правових актів, які хоча в деяких аспектах і суперечать конституції, однак вони відповідають її цілям, цінностям та основоположним принципам. Так, забезпечується єдність правотворчої політики в українській державі. Тому

© Володимир Розвадовський, 2017

інтерпретація норм конституції дозволяє органу конституційної юстиції узгодити зміст нормативних актів у відповідності до конституції шляхом вирішення питання про нечинність окремих положень такого правового акту.

Отже, суперечність Конституції України нормативно-правового акту, що є предметом конституційного контролю, визначається через інтелектуальну діяльність Конституційного Суду. Предметом визначення органу конституційної юстиції в цьому випадку є вирішення питання щодо узгодженості нормативно-правового акта із цілями, напрямками правового регулювання, основоположними принципами, визначеними Конституцією України.

Якщо захист Конституції України здійснюється всіма органами держави, то забезпечення її верховенства як головного джерела національного права – виключна прерогатива Конституційного Суду України. У країнах колишнього СРСР склалися два основні підходи щодо здійснення конституційними судами контролю за нормативно-правовими актами. В одній групі країн (Вірменія, Грузія, Казахстан, Молдова, Росія та інших) вирішується питання виключно верховенства конституції. В інших країнах (Азербайджан, Білорусь, Латвія, Литва та Узбекистан) верховенство конституції забезпечується через принцип ієрархічності відповідних нормативно-правових актів, а саме через їх різновиди та юридичну силу [4]. Аналіз практики Конституційним Судом України дає змогу зробити висновок, що вирішення такого завдання здійснюється за першою моделлю.

Правова форма діяльності Конституційного Суду України полягає у розгляді спорів конституційно-правового характеру. У власній практиці Конституційний Суд України при здійсненні контролю за нормативно-правовими актами сформулював доктрину «політичної доцільності», а також стоїть на позиції відмови від заповнення прогалін у законодавстві. Така правова позиція Суду зумовлена його завданням забезпечувати верховенство Конституції України шляхом контролю над правом у відповідності до визначених законом процедур. Так, Конституційний Суд України не має права присвоювати повноваження щодо творення норм права, а лише визначати форми та конституційні межі їх прийняття компетентними органами державної влади.

Як орган конституційної юстиції Конституційний Суд України найбільшою мірою характеризує здійснення конституційного контролю за правовими актами парламенту, глави держави, уряду та представницького органу Автономної Республіки Крим. Розгляд правових актів цих державних органів здійснюється у формах превентивного та репресивного конституційного контролю. Відповідно до ст. 15 Закону про Конституційний Суд України, орган конституційної юстиції може прийняти рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи в їх окремих частинах у випадку невідповідності їх Конституції, при порушенні встановленої Конституцією процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності та перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті.

Здійснюючи превентивний конституційний контроль за правовими актами вищих конституційних органів, Конституційний Суд України забезпечує стабільність Основного Закону та попереджує випадки порушення єдності змісту конституційних норм. Закріплена нормативно (ст. 159 Конституції) та підтверджена практикою Суду, така діяльність органу конституційної юстиції полягає у винесенні висновку про відповідність Основному Закону законопроекту про внесення змін до Конституції України перед внесенням його на розгляд Верховної Ради. Конституційний Суд у такому випадку дає висновок щодо збереження сутнісного змісту основних прав, територіальної цілісності та незалежності України, дотримання матеріальних та процесуальних обмежень по внесенню змін до Конституції.

При розгляді справи про внесення змін до ст. 46 Конституції України Конституційний Суд констатував порушення належної правової процедури розгляду конституційних законопроектів, невиконання попереднього рішення Конституційного Суду України, що стосувалося аналогічної правової справи [5], а також вимог ст. 159 Конституції про обов'язковість попереднього розгляду цього законопроекту Конституційним Судом перед внесенням його на розгляд у парламент [6].

Таким чином, здійснюючи попередній конституційний контроль, орган конституційної юстиції забезпечує належну правову процедуру внесення змін до Конституції України, відстоює основоположні принципи організації суспільства і держави, сутнісний зміст основних прав і свобод.

При здійсненні репресивного конституційного контролю за правовими актами вищих конституційних органів Конституційний Суд України забезпечує баланс між різними гілками влади, визначаючи їх компетенцію та засоби її реалізації. При реалізації такого повноваження конституційними судами не є прийнятним вирішення питання конституційності конституційних положень [7]. Конституційний суд, організація та діяльність якого встановлена конституцією, не може займати положення над конституцією, а володіє рівним статусом поряд з главою держави, парламентом та урядом, виконуючи специфічні функції.

Оскільки вищим конституційним органом влади виступає народ України, то конституційному контролю не підлягають закони про референдум, а їх відповідність Конституції забезпечується через інші процедури. Конституційний Суд України забезпечує верховенство Конституції в такому випадку шляхом контролю за додержанням належної правової процедури призначення референдуму та конституційності положень, що виносяться на розгляд народу. Таким чином, репресивний судовий конституційний контроль має більшу сферу застосування, ніж превентивний і він більшою мірою відповідає природі органу конституційної юрисдикції.

Превентивний та репресивний контроль виступає формами абстрактного конституційного контролю. В юридичній літературі також виділяється конкретний конституційний контроль, який реалізується конституційними судами при розгляді конституційних скарг. Опосередковано Конституційний Суд України здійснює його при наданні офіційного тлумачення Конституції і законів України.

Інцидентний конституційний контроль здійснюється Конституційним Судом України у випадку, якщо при вирішенні питання відповідності нормативного акту Конституції або офіційного тлумачення Конституції та законів України буде виявлено неконституційність інших нормативно-правових актів (ч. 3 ст. 61 Закону «Про Конституційний Суд України»). Також така форма конституційного контролю застосовується, якщо у процесі розгляду справи судом загальної юрисдикції виникає спір щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, а суд звертається з мотивованою ухвалою (постановою) до Верховного Суду України, який вносить відповідне конституційне подання до Конституційного Суду України.

Не менш важливим питанням в цьому напрямку є дослідження неконституційності законодавчого упущення. Так, відповідно до принципу відмови від заповнення прогалін у законодавстві, КСУ починає формулювати доктрину неконституційності законодавчого упущення. Саме на розсуд законодавця належить визначати сферу правового регулювання за колом осіб, у часі та просторі, визначати засади такого регулювання. Однак розсуд законодавця повинен відповідати програмним нормам Конституції України, конституційним принципам рівності, справедливості, недопущення обмеження обсягу та змісту (збереження сутнісного змісту) основних прав і свобод.

При законодавчому упущенні Конституційний Суд не має права відмовити заявникові у розгляді справи (ст. 55, ч. 2 ст. 124 Конституції), а вказати парламентові на легітимні, правові форми усунення законодавчого упущення [8]. За суттю при судовому конституційному контролі знімається проблема прогалін у праві, оскільки конституційні суди «відшукують» механізм дії права при законодавчому упущенні у конкретно-історичних умовах розвитку суспільства і держави.

Юрисдикція Конституційного Суду України при контролі за конституційністю нормативно-правових актів реалізується при зверненні Президента України, не менш, як 45 народних депутатів України, Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Приватні особи в рамках цієї процедури володіють правом безпосереднього подання судової скарги, ініціювати розгляд відповідних справ через Уповноваженого з прав людини або через загальні суди при розгляді справи, в якій виникає питання конституційності правових норм, тобто при інцидентному контролі норм.

Наступний контроль – це забезпечення механізму взаємодії норм та принципів міжнародного права і національного права, здійснюється насамперед через превентивний конституційний контроль за конституційністю схвалення міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (ратифікацією міжнародних договорів). Така форма контролю забезпечує правовий механізм виконання Україною міжнародних договорів у відповідності до Конституції України. Розгляд справ здійснюється за конституційним поданням Президента України та Кабінету Міністрів України до прийняття парламентом відповідного закону. Одночасно Конституційний Суд України зупиняє розгляд Верховною Радою питання щодо ратифікації міжнародного договору.

Як правило, при укладанні міжнародних договорів воля сторін спрямована на досягнення міжнародного співробітництва у певних сферах суспільного життя, реформування суспільних та державних інститутів, створення нових форм інтегративних міждержавних чи регіональних утворень. Відповідно до доктрини «політичної доцільності», Конституційний Суд України може давати тільки правову оцінку трансформації таких міжнародних договорів у вітчизняну правову систему і вказати одночасно, які конкретно їх положення не відповідають Конституції України. Таким чином, при реалізації такого повноваження орган конституційної юстиції здійснює двоєдину функцію – забезпечує верховенство Конституції щодо міжнародних договорів (тобто здійснює стримуючу функцію), а також вказує парламентові на ті положення Основного Закону, яким не відповідають положення міжнародного договору (тобто здійснює

стимулюючу функцію щодо законодавця). Тому справедливою буде думка, що в такому разі висновок Конституційний Суд України можна розглядати в сенсі ст. 159 Конституції як безпосередню підставу для внесення у парламент законопроекту про внесення відповідних змін до Основного Закону.

Попередній контроль за конституційністю міжнародних договорів попереджує випадки суперечності конституції тих міжнародних договорів, які є обов'язковими для держави. Ідея такого контролю полягає у визначенні правового механізму виконання міжнародних договорів, оскільки держава не може відмовитися від їх виконання на тій підставі, що вони суперечать національному праву (ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів). Механізм співвідпорядкування публічної влади у цьому контексті спрямовує її органи на належне виконання міжнародних угод, тобто на їх ратифікацію парламентом з наступною промульгацією Президентом України.

Репресивному конституційному контролю підлягають чинні міжнародні договори шляхом розгляду конституційності правових актів парламенту, глави держави, уряду про набрання їх чинності (імплементацию). Таке повноваження конституційних судів, як правило, обмежено тлумачиться [9]. Сумнівним є положення ч. 2 ст. 89 Закону про Конституційний Суд України про допустимість розгляду конституційності міжнародного договору, що набрав чинності.

Справа в тому, що питання про недійсність чинних міжнародних договорів вирішується тільки згідно з нормами міжнародного права (зокрема, зі згідно ст. 27, 46, 65, 66 та ін. Віденської конвенції про право міжнародних договорів). Конституційний Суд України уповноважений розглядати такі справи тільки в межах визначення конституційності укладення міжнародного договору відповідно до компетенції органу державної влади. Тому предметом контролю в цьому випадку буде не міжнародний договір, а правовий акт компетентного органу держави, відповідно до якого набуває чинності міжнародний договір у законодавстві України [10].

Невизначеною залишається проблема здійснення конституційного контролю при колізії норм та принципів міжнародного права з конституційними нормами. Мова йде про самовиконувані норми міжнародного права. Закон про Конституційний Суд України пов'язує розгляд таких спорів із виникненням правових колізій у сфері реалізації основних прав і свобод (глава 13). Згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України, встановлено співвідпорядкування норм міжнародного права та норм законодавства України.

Висновок. З метою недопущення обмеження можливості використання основних прав і свобод, Конституційний Суд України має забезпечити конституційність розуміння застосування норм і принципів міжнародного права. Це узгоджується зі змістом принципу свободи держави визначати способи виконання міжнародних договорів у відповідності до внутрішнього законодавства. Таким чином, Конституційний Суд України має забезпечувати механізм взаємодії норм міжнародного права та національного права України.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про Конституційний Суд України» № 422/96-ВР від 16.10.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/pro_konstitutsijnij_sud_ukraini.htm.
2. Рішення КСУ від 23 червня 1997 р. № 2-зн // КСУ ВР. – 1:22.
3. Кряжков В. А. Конституционная юстиция в Российской Федерации / В. А. Кряжков, Л. В. Лазарев. – М., 1998. – С. 78–79.
4. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – М., 1998. – С. 51.
5. Рішення КСУ у справі щодо внесення змін до Конституції України (КСУ ВР. – 1:217).
6. Висновок КСУ № 2-в/99 від 2 червня 1999 року // КСУ ВР. – 1:387.
7. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – С. 57.
8. Сравнительное конституционное право. – С. 215.
9. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. – С. 54–57.
10. Кросс Р. Прецедент в английском праве / Р. Кросс. – М. : Юридическая литература, 1985. – С. 59, 88–89.
11. Кряжков В. А. Конституционная юстиция в Российской Федерации / В. А. Кряжков, Л. В. Лазарев. – С. 84, 271–174, 274.
12. Савчин М. Конституційний Суд України у механізмі гарантування прав і свобод людини / М. Савчин. – С. 37.

Стаття надійшла до редакції 24.05.2017.