

ГОРОДОВЕНКО Віктор Валентинович,
доктор юридичних наук, професор

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ ЯК ЄДИНИЙ ОРГАН ЗАХИСТУ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Формування окремого юрисдикційного органу в Україні розпочалося лише після виходу України зі складу СРСР та здобуття нею незалежності. Так, 3 червня 1992 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 2400-XII «Про Конституційний Суд України» [3]. Цим Законом Конституційний Суд України було визнано незалежним органом у системі судової влади (ст. 1 Закону), основною метою діяльності якого було встановлено забезпечення конституційної законності і верховенства Конституції України (ст. 2 Закону). У цьому Законі було передбачено його склад: Голова, два заступники і 12 членів, а також акцентовано, що порядок діяльності Конституційного Суду України мав би визначатися спеціальним Законом про конституційне судочинство [3]. Своє перше Рішення (№ 1-зп/1997) Конституційний Суд України ухвалив 13 травня 1997 року у справі № 03/29-97 «Про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата)» [4].

Після більше ніж двадцяти років після цього першого рішення Конституційного Суду України досі актуальним залишається питання: Конституційний Суд України є органом охорони,

захисту чи, можливо, гарантування Конституції України? Таке питання є актуальним, у тому числі, через наявність у сучасній юридичній науці дискусії щодо змісту та вживання правових категорій «гарантування», «охорона», «захист» Конституції.

Аналіз наукових праць провідних вітчизняних та зарубіжних конституціоналістів дозволяє констатувати існування трьох окремих термінологічних підходів до співвідношення зазначених категорій. Згідно з першим підходом, ці категорії ототожнюються або вживаються як складники одна одної. Відповідно до другого, ці терміни розмежовуються за різними підставами та вживаються окремо один від одного. Третій підхід акцентує увагу на потребі унормування термінології та вживанні терміна «правовий захист Конституції».

Так, прихильником першого підходу був Ю.М. Тодика, який вказував на систему загальних гарантій Конституції, серед яких виокремлюються економічні, політичні, ідеологічні, соціальні [5, с. 291]. При цьому науковець вживав терміни «охорона» і «захист» Конституції як синоніми, говорячи про гарантії дотримання, охорони і захисту Конституції. Ю.М. Тодика стверджував, що «Охорона і захист Конституції України – це завдання і обов'язок усіх державних структур та посадових осіб, а особлива відповідальність покладається на вищі державні органи: Верховну Раду, Президента України, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд. ... Важливо, щоб саме у змісті Основного Закону були закладені необхідні механізми охорони і захисту Конституції, конституційного ладу, неухильної реалізації конституційних приписів. Такі механізми визначені в Конституції України 1996 року. Це, передусім, встановлення, що Конституція має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти повинні відповідати їй; норми Конституції є нормами прямої дії; укладення міжнародних договорів, що суперечать Конституції, є можливим лише після внесення відповідних змін до Конституції України» [5, с. 289–291].

На думку М.В. Вітрука, охороняти і захищати Конституцію покликані всі органи публічної влади в рамках наданих їм Кон-

ституцією і законами повноважень та процедур. Органами публічної влади, що здійснюють охорону і захист Конституції, як показує світова практика, є: глава держави; парламент; уряд й інші органи публічної влади, що входять у систему виконавчої влади, правоохоронні органи і контрольно-наглядові, органи місцевого самоврядування, суди [6, с. 179].

На думку І.В. Корейби, правовою охороною Конституції є запобігання і припинення порушень законного порядку, що здійснюється за допомогою сукупності засобів для реальної реалізації конституційних положень у суспільних відносинах. Форми правової охорони – зовнішній вираз правових дій (опосередкованих та безпосередніх), що спрямовані на забезпечення конституційного порядку та реалізацію конституційних норм. При цьому науковець вважає «правовий захист» різновидом «правової охорони конституції», діяльністю, що здійснюється з метою припинення порушення конституційних норм, коли воно вже відбулося [7, с. 4].

Варто визнати, що саме Ганс Кельзен є засновником європейської моделі конституційного судочинства, відповідно до якої цей вид судочинства має здійснюватися не судами загальної юрисдикції, а спеціалізованим органом – Конституційним Судом або квазісудовим органом – конституційною радою чи конституційною палатою вищих судових органів загальної юрисдикції. Саме таке бачення було покладено в основу створення в Австрії у вересні 1919 року Вищого Конституційного Суду, а сам інститут конституційного судочинства у 1920 році був визначений у Конституції Австрії [8, с. 104–112].

Інші науковці дотримуються протилежного підходу і розмежовують категорії «охорона» і «захист» Конституції, використовуючи для цього різні підстави. А.О. Селіванов допускає існування обох термінів – і «охорона», і «захист» Конституції. Причому можна зробити висновок, що ці терміни мають близьке, але все ж таки різне значення. На думку дослідника, охорона стосується уникнення правовими засобами, недопущення будь-якого впливу на конституційний правопорядок або конституцій-

ний режим функціонування Основного Закону з боку суб'єктів права, коли прямо застосовуються або задіяні для цього інші механізми реалізації його норм і в такий спосіб не допускається порушення конституційного простору, здійснюється пряме підпорядкування будь-якої діяльності суб'єктів влади, фізичних чи юридичних осіб нормам Конституції [9]. Для прикладу вчений посилається на механізм внесення змін до Конституції України, що передбачено розділом XIII Основного Закону. Зокрема, відповідно до статті 153 Конституції України встановлено заборону таких змін, якщо вони передбачають скасування або обмеження прав і свобод людини та громадянина чи спрямовані на ліквідацію незалежності або на порушення територіальної цілісності України. Не можна також вносити зміни до Конституції в умовах воєнного або надзвичайного стану [9, с. 45].

А.О. Селіванов також переконливо стверджує, що на відміну від охорони, поняття «захист» конституційних відносин, що стосується усього змісту Конституції, забезпечується тоді, коли виник конфлікт різних правових інтересів. Під час такого конфлікту кожна сторона переконана у своїй правомірності й наполягає на захисті порушеного конституційного права, що відображається у визнанні права, поновленні становища, яке існувало до порушення права, визнанні оспорюваного акта або дії владного суб'єкта неконституційними, припиненні або зміні правовідносин, незастосуванні судом, іншим суб'єктом державно-правових відносин або місцевого самоврядування акта, який суперечить Конституції, а також іншими засобами правового захисту. Засобами охорони і захисту Конституції виступають Президент України, Верховна Рада України, Уряд України й у всіх випадках єдиний орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України (без самостійної ініціативи визначення предмета захисту). Захист може здійснюватися всіма суб'єктами, на яких покладено юрисдикційні повноваження [10, с. 80].

М.В. Вітрук, розмежовуючи поняття «гарантування» та «охорона і захист», пише про забезпечення (гарантування), яке, на

його думку, спрямовано на створення умов реального втілення конституційних установлень у життя. У той же час, охорона і захист мають іншу спрямованість, а саме: попередження і припинення конституційних порушень, встановлення і використання засобів захисту від них і засобів відповідальності за їх вчинення. При цьому, на думку вченого, поняття охорони і захисту Конституції можуть використовуватися як рівнозначні, однак можуть бути розмежовані на таких підставах. Охорона Конституції здійснюється шляхом встановлення в самій Конституції, у законах та інших нормативних актах заходів профілактики і засобів виявлення конституційних порушень, заходів їх припинення, засобів захисту і заходів конституційної та іншої відповідальності з метою відновлення порушених конституційних положень і покарань винних за конституційні порушення. Захист Конституції безпосередньо пов'язаний з активними діями як потерпілих від конституційних порушень з використання засобів захисту, так і зобов'язаних компетентних органів і посадових осіб із застосування різноманітних за призначенням засобів юридичної відповідальності до тих, хто вчинив конституційні порушення [11, с. 175–176].

Також, на думку Т.М. Слінько та О.Г. Кушніренка, не є тотожними терміни «правова охорона» і «правовий захист» Конституції. Основна відмінність між ними полягає в тому, що про правовий захист Конституції слід вести мову в тому випадку, коли загроза Конституції є настільки реальною, що звичайними заходами охорони (наприклад, за допомогою рішення Конституційного Суду України) виправити ситуацію неможливо. Реальною загрозою для існування самої Конституції та конституційного ладу слід вважати масові безлади серед населення, загрозу здійснення державного перевороту, стан війни та деякі інші. У цих випадках Конституцію потрібно вже не просто охороняти, а захищати, причому як правовими, так і неправовими засобами [11, с. 50].

На переконання М.В. Тесленко, поняття «правова охорона» і «правовий захист» Конституції також необхідно розрізняти. Бу-

дучи об'єднаними спільним об'єктом і загальними цілями, вони вимагають адекватності в методах їх досягнення, що не збігаються між собою. Якщо правова охорона Конституції являє собою систему заходів, спрямованих на запобігання порушенню конституційних норм, то функція заходів правового захисту полягає в забезпеченні відновлення порушених (порушуваних) конституційних прав і свобод людини [12].

Як зазначалося вище, третій підхід наголошує на необхідності унормування термінології та вживанні терміна «правовий захист Конституції». Прихильником такого підходу є М.В. Савчин, на думку якого, вживання терміна «охорона» Конституції є не зовсім коректним. Як зазначає науковець, постановка питання про охорону Конституції має етатистський характер і припускає соціальну активність щодо забезпечення її чинності з точки зору різних аспектів (установлення, реалізація та інтерпретація) залежно від держави. Тому правомірніше, на його думку, говорити про термін «правовий захист Конституції», який передбачає соціальну активність учасників конституційних правовідносин з приводу забезпечення чинності Конституції, збереження та примноження спільної правової спадщини, зокрема спадщини конституціоналізму [13].

На наше переконання, вживання терміна «гарантування Конституції» в контексті забезпечення Президентом України її дотримання є цілком виправданим, зважаючи на відповідну функцію Голови держави, встановлену статтею 102 Основного Закону нашої держави [1]. Цілком прийнятним є також вживання в юридичній термінології терміна «правова охорона Конституції», але в контексті функціонування системи правоохоронних органів.

Вирішуючи питання визначення місця і ролі Конституційного Суду України в сучасному конституційному полі України, ми виходимо з того, що Конституція є унікальним соціально-правовим договором, який, зважаючи на його особливу природу, важливу соціальну цінність та юридичний статус, потребує не лише інструментів загальної правової охорони, а й особливих

інституційних засобів та специфічних процесуальних правил. Визначення цих засобів і правил як правоохоронних нівелює їх унікальність, заперечує феномен Конституції, її верховенство як Основного Закону, що не може сприйматися як належне і потребує наукового та законодавчого визнання як засобів і правил конституційно-правового захисту.

Якщо ж усі органи публічної влади та їхні посадові особи застосовують відносно універсальні правоохоронні засоби, то деякі з них, а саме ті, що мають законодавчо визначений статус правоохоронних, застосовують засоби специфічні, компетентність застосування яких підкреслює функціональну правоохоронну специфіку цих органів.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року № 3781-XII правоохоронними органами визнані органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [14]. Незважаючи на те, що відповідно до цього Закону встановлено систему особливих заходів державного захисту як суддів Конституційного Суду України, суддів інших судів, так і працівників правоохоронних органів, сам єдиний орган конституційної юрисдикції правомірно не включено до переліку правоохоронних органів.

Важливою в системі правової охорони Конституції є роль судів України, які відповідно до статей 124, 125 Конституції України в редакції Закону від 2 червня 2016 року № 1401-VIII та відповідно до статті 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції від 2 червня 2016 року № 1402-VIII складають єдину трирівневу систему (місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд), побудовану за принципами територіаль-

ності, спеціалізації та інстанційності [15]. Так, Верховний Суд як найвищий орган у системі судоустрою відповідно до частини 2 статті 36 Закону має особливе повноваження звертатися до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України [15].

На нашу думку, всі суди в системі судоустрою (як загальні, так і спеціалізовані), незважаючи на свою основну правозахисну функцію, здійснюють також правову охорону Конституції, забезпечуючи її верховенство як закону, що має найвищу юридичну силу. Такий висновок спирається на положення всіх процесуальних кодексів, якими керуються національні суди при відправленні правосуддя, в яких визнано, що Конституція є джерелом права, що застосовується судом. При цьому в більшості процесуальних кодексів деталізовано повноваження судів звертатися до Верховного Суду у разі встановлення під час розгляду справи невідповідності закону чи іншого правового акта Конституції України. Так, у разі невідповідності правового акта Конституції України суд має застосовувати правовий акт, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору України. Якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, він має не застосовувати такий закон чи інший правовий акт, а зобов'язаний застосувати норми Конституції України як норми прямої дії. У таких випадках суди після винесення рішення у справі мають звертатися до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, зважаючи на те, що таке повноваження є частиною виключної компетенції Конституційного Суду України (чч. 3, 4 ст. 7 КАСУ [16], ч. 6 ст. 10 ЦПК [17], ч. 6 ст. 11 ГПК [18]). Хоча такий припис відсутній у Кримінальному процесуальному кодексі України, правова охорона Конституції, зважаючи на специфіку кримінального судочинства, полягає у встановленому статтею 9 цього Кодексу обов'язку суду неухильно додержува-

тися вимог Конституції України під час кримінального провадження [19].

Варто визнати, що громадяни, які хоча й не є учасниками правоохоронної системи, теж мають можливості застосовувати певні засоби правової охорони Конституції. Приміром варто визнати встановлені нею права на об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36), участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування, на доступ до публічної служби (ст. 38), збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39), право на звернення (ст. 40) тощо [1].

На відміну від усіх зазначених суб'єктів, Конституційний Суд України посідає особливе місце в системі державних органів. Він виокремлений із системи судів загальної юрисдикції та як єдиний, а отже, й унікальний юрисдикційний орган застосовує специфічні захисні, притаманні лише йому правові засоби. Варто нагадати, що створення та багаторічне функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції свідчить про відтворення в Україні європейської моделі конституційного судочинства. Їй загалом притаманне виділення конституційного судочинства із загального та здійснення його не судами загальної юрисдикції, а спеціалізованим юрисдикційним (судовим або квазісудовим) органом.

На наше переконання, особливий статус Конституційного Суду України, власне, й пояснюється тим, що він здійснює унікальну функцію правового захисту Конституції нашої держави.

Підтвердженням особливого правозахисного призначення Конституційного Суду України в сучасній українській державі має бути, на нашу думку, аналіз тих законодавчих змін, що відбулися в конституційно-правовому полі України у 2016–2017 роках. Ідеться, насамперед, про законодавчі зміни, якими законодавець уточнив правозахисну функцію Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в системі органів державної влади. Так, відповідно до Закону

України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII Верховна Рада України внесла низку змін до Конституції України, якими було суттєво змінено статус Конституційного Суду України, зокрема через його наділення додатковими правозахисними повноваженнями [20].

Зважаючи на законодавче визначення статусу Конституційного Суду України, наведене у статті 1 Закону України «Про Конституційний Суд України» [2], основним функціональним призначенням єдиного національного органу конституційної юрисдикції залишається забезпечення найвищої юридичної сили (верховенства) Конституції через захист її змісту та встановленого на її підставі державного ладу. Адже відповідно до статті 8 Конституції України закони, які приймає Верховна Рада України, інші нормативно-правові акти, що ухвалюють у межах компетенції вищі державні органи, мають прийматися на основі Конституції України та повинні їй відповідати. Це призначення деталізовано через відповідні повноваження Конституційного Суду України, регламентовані зміненою редакцією статті 150 Конституції України та статтею 7 Закону України «Про Конституційний Суд України». Похідним від наведеного призначення, але не менш важливим, є повноваження Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України [2].

Висновки

Отже, законодавцем встановлено, що Конституційний Суд України, як й інші суди в Україні, в межах своєї компетенції має конституційне повноваження захищати встановлені та гарантовані Конституцією права і свободи людини та громадянина, тобто підкреслено його правозахисну функцію. Викладене дає підстави для переконливого висновку не лише розглядати покладену на Конституційний Суд України функцію конституційної юрисдикції як функцію правового захисту Конституції

України, а й заперечувати віднесення самого Конституційного Суду України до системи правоохоронних органів України.

При цьому для забезпечення правової визначеності та уникнення різноманітного тлумачення функції Конституційного Суду України ми вважаємо за доцільне унормувати юридичну термінологію, розмежувати вживання правових термінів «охорона», «захист» та «гарантування». Доцільним вбачається запровадити термін «захист Конституції» в законодавчий обіг шляхом внесення відповідних уточнень до чинного законодавства в контексті визначення виключної функції Конституційного Суду України як єдиного органу правового захисту Конституції задля підкреслення його особливого місця та унікальної ролі в системі органів публічної влади.

Список використаних джерел

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 02.02.2021).
2. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 3. Ст. 376.
3. Про Конституційний Суд України: Закон України від 3 червня 1992 року № 2400-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 33. Ст. 471.
4. Про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата): Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року у справі № 03/29-97. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/371> (дата звернення 09.02.2021).
5. Тодька Ю.Н. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества / Ю.Н. Тодька. Х.: Факт, 2001. 382 с.
6. Витрук Н.В. Верность Конституции. Российская академия правосудия. М.: Изд-во РАП, 2008. 272 с.

7. *Корейба І.В.* Конституційний Суд України в системі органів правової охорони Конституції України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». К., 2011. 20 с.

8. *Кельзен Г.* Функція конституції. Наукові записки Харківського економіко-правового університету. Збірник наукових статей. Х.: ХЕПУ, 2011. № 2 (11).

9. *Селіванов А.О.* Конституційні проблеми в сучасній теорії права. Доктрина стабільності та охорони Конституції України в контексті її модернізації та ефективності конституційного правосуддя. К.: Логос, 2012. 152 с.

10. *Селіванов А.О.* Доктрина охорони Конституції України в період політичних задумів про її реформування. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 1.

11. *Кушніренко О.Г.* Конституційне право України у запитаннях і відповідях. Х.: Майдан, 2012. 330 с.

12. *Тесленко М.В.* Правовая охрана конституции Украины: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». М., 2009. 50 с.

13. *Савчин М.В.* Конституціоналізм і природа конституції. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. 372 с.

14. *Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-XII.* *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.

15. *Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII.* *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

16. *Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 6 липня 2005 року 2747-IV.* *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

17. *Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV.* *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356.

18. *Господарський процесуальний кодекс: Кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII.* *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.

19. *Кримінальний процесуальний кодекс України: Кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.*

20. *Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532.*