

Про вдосконалення парадигми діяльності Конституційного Суду України на сучасному етапі

М. Костицький

суддя Конституційного Суду України у відставці,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України, заслужений юрист України

Н. Кушакова-Костицька

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
заслужений юрист України

Діяльність Конституційного Суду України полягає не лише в дотриманні Конституції України, Закону України «Про Конституційний Суд України» та Регламенту цього органу. Важливим є визначення філософських і методологічних засад його діяльності, зокрема статусу та парадигми. Автори виходять з того, що Конституційний Суд України є органом правосуддя, судочинства, входить у систему судової влади.

Ключові слова: статус, парадигма, верховенство права, верховенство Конституції України, принципи діяльності, генезис законодавства про Конституційний Суд України.

Під час соціально-політичних трансформацій як глобального, так і національного рівнів завжди відбувається зміна наукових парадигм, тобто сукупності наукових ідей і поглядів, котрі на певному історичному етапі сприймаються науковою спільнотою як істинні. Парадигма (від грец. *παράδειγμα* «модель, зразок») — одне з ключових наукових понять, під яким зазвичай розуміють сукупність філософських та методологічних основ діяльності, пізнання. У вузькому сенсі поняття парадигми означає концепцію чи теорію. Після введення його в науковий обіг Т. Куном¹ поняття «парадигма» дедалі частіше застосовується не лише в науці, філософії, теорії, а й в емпіричній (практичній) сфері.

Юриспруденція являє собою науково-практичний комплекс, у якому наукова і практична складові перебувають у діалектичному взаємозв'язку, впливають одна на одну, зумовлюють розвиток одна одної. Подібне можна спостерігати й в інших науково-практичних комплексах: медицині, педагогіці, психології, техніці. Складовою юриспруденції є юрисдикція, котру розуміють як судочинство на підставі правових повноважень (верховенства права), можливість надання судами правової оцінки діянь фізичних, юридичних осіб, державних органів, органів самоврядування та громадських організацій і формувань. Стаття 55 Конституції України гарантує людині і громадянину право звертатися до судів держави за захистом своїх прав². Крім того, з 2 червня 2016 року у громадян з'явилося

¹ Кун Т. Структура наукових революцій. Москва : АСТ, 2003. 605 с.

² Конституція України. Офіційне видання. Київ : Право, 1996. 128 с.

право звертатися з індивідуальною конституційною скаргою до Конституційного Суду України (далі — КСУ), тобто сфера захисту прав і свобод у судах значно розширилася¹. Варто додати, що статтю 55 Конституції України було доповнено положенням про те, що після використання всіх національних засобів юридичного захисту кожен може звернутися і до міжнародних судових інституцій.

За статтею 147 Конституції України та статтею 1 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136–VIII (далі — Закон 2017 року) КСУ є судом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність їй законів України та інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, надає висновки щодо відповідності Конституції України міжнародних договорів, питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України та Законом 2017 року².

Виникає запитання: чи вичерпується парадигма діяльності КСУ нормами Конституції України, Закону 2017 року та Регламенту КСУ? Як зазначалося вище, парадигма охоплює не лише нормативний, а й філософсько-правовий, теоретичний і методологічний аспекти діяльності, тобто теорія та емпірика (практика) виступають в єдності.

Мета цієї статті не передбачає зведення парадигми діяльності КСУ виключно до аналізу відповідних нормативних актів або до оцінки його рішень і ухвал, хоча останнє також охоплюється поняттям парадигми. На нашу думку, сьогодні актуально і доцільно дослідити насамперед саме концептуальні, онтологічні й гносеологічні моменти, які характеризують наявну та бажану діяльність КСУ. Передусім це стосується суперечності між статтями 1 і 2 Закону 2017 року, адже в першій стверджується, що КСУ забезпечує верховенство Конституції України, а в другій — що він діє на засадах верховенства права³.

Слід зауважити, що в юридичній сфері ієрархія верховенства виглядає так:

- 1) верховенство права;
- 2) верховенство конституції;
- 3) верховенство закону.

Отже, виникає запитання: яке саме верховенство є прерогативним у даному випадку та якому з них підлягає функціонування КСУ — першому чи другому?

На нашу думку, безспірним є твердження, що КСУ — це суд права, а не факту. Оскільки його рішення мають прецедентний характер і є джерелами права, то парадигма його діяльності визначається спочатку верховенством права, а вже

¹ Конституція України. Неофіційне видання. Київ, 2017. 72 с.

² Конституція України. Неофіційне видання. Київ, 2017. С. 60; Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.

³ Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.

потім верховенством Конституції України. Тобто має місце примат першого над другим.

Парадигма діяльності КСУ зумовлюється його правовим статусом. КСУ є органом правосуддя чи органом судочинства? Правосуддя розуміється як правозастосовна діяльність суду, а судочинство — як процесуальна форма здійснення правосуддя. Розрізняють конституційне, цивільне, господарське, адміністративне, кримінальне судочинство.

Для з'ясування цього питання необхідно звернутися до історії виникнення і розвитку КСУ. В жовтні 1990 року Конституцію Української РСР було доповнено положенням про Конституційний Суд Української РСР. 19 червня 1991 року Верховна Рада Української РСР схвалила Концепцію нової Конституції України, у розділі V «Державний лад» якої містився підрозділ «Органи судової влади». Про Конституційний Суд йшлося у розділі VIII «Охорона Конституції», тобто цей орган не належав до судової влади¹.

Верховна Рада України 1 липня 1992 року прийняла Постанову «Про проект нової Конституції України», якою винесла цей проект на всенародне обговорення. Про судову владу йшлося у главі 21 проекту, а про Конституційний Суд — у розділі VIII «Охорона Конституції». Однак з'явилася суттєва новела: у статті 203 глави 21 зазначалося, що «судову систему України складають Конституційний Суд України, загальні і господарські суди». Стаття 204 проекту Конституції України закріплювала право Конституційного Суду здійснювати «правосуддя у межах, визначених цією Конституцією»².

Парламент 3 червня 1992 року ухвалив Закон України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон 1992 року), у статті 1 якого було визначено, що цей Суд є органом судової влади, який діє на основі принципів законності, незалежності, колегіальності, змагальності тощо³.

У жовтні 1993 року Верховна Рада України другого скликання прийняла постанову про доопрацювання проекту нової Конституції України за результатами всенародного обговорення та обговорення у Верховній Раді України, а в жовтні 1994 року — Постанову «Про кандидатури до складу Комісії по опрацюванню проекту нової Конституції України (Конституційної комісії України)» № 227/94–ВР. До складу цієї Комісії було включено одного з авторів статті.

У результаті політичних дискусій, які передували зазначеній Постанові, йшлося вже не про доопрацювання, а про опрацювання, тобто створення нового проекту Конституції України. Поки тривала робота над проектом, у країні наростало політичне напруження, результатом якого став політичний компроміс — укладення Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції. Цей політико-правовий акт на рік (від 8 червня 1995 року по 28 червня 1996 року) замінив

¹ Антологія конституційного процесу в сучасній Україні / авт.-уклад. В. Мусіяка. Київ : Центр Разумкова, 2017. С. 75, 76.

² Там само. С. 116, 121.

³ Законодавство України, що регулює діяльність судів та визначає статус суддів судів України. 2-ге вид., випр. і допов. Київ : Українська правнича фундація, 1996. С. 157.

Конституцію та забезпечив стале опрацювання її проекту. У статтях 36, 38 розділу V Конституційного договору («Суди України») вказувалося, що КСУ входить до судової системи і є органом судової влади, але у статті 39 Конституційного договору зазначалося, що правосуддя в Україні здійснюється у формі судочинства в цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах, тобто про конституційне судочинство не згадувалося¹. Чи означає це, що ні конституційного правосуддя, ні конституційного судочинства не існує? Водночас у пункті 1 статті 39 Конституційного договору містилося нечітке формулювання щодо правосуддя «...у формі прийняття рішень з питань відповідності чинному законодавству правових актів посадових осіб, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування». На нашу думку, це стосується створеної вже в нашому тисячолітті системи адміністративних судів, а не конституційної юстиції.

У Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 року, про КСУ йдеться у двох розділах: VIII «Правосуддя» та XII «Конституційний Суд України». Стаття 124 Основного Закону держави встановлює, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди (тобто й КСУ, який також є судом). У частині третій цієї статті закріплювалося положення про те, що «судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції»². Тобто між КСУ як органом правосуддя і загальними судами немає жодної різниці, всі вони виконують функцію судочинства.

У статті 1 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року (далі — Закон 1996 року) було закріплено, що КСУ — це єдиний орган конституційної юрисдикції. Його місце в ієрархії судової влади й правосуддя не визначено³. У Законі 2017 року вже відсутнє слово «єдиний» (орган конституційної юрисдикції)⁴. Отже, можна передбачити існування інших подібних органів? Не визначається суть (парадигма) КСУ і в Регламенті, прийнятому цим Судом.

Видається, така ситуація щодо визначення статусу КСУ є не стільки результатом політичного ставлення до цього органу або популізму, скільки впливом догматичних і схоластичних підходів у юридичній науці. Проти них виступає теорія і нормативне регулювання. Перша встановлює, що правосуддя — це форма державної діяльності, яка полягає у розгляді й вирішенні судами на основі права справ, віднесених до їхньої компетенції. А КСУ є судом, він діє як суд права (а не факту), входить невід'ємно в судову владу та систему судів. Фактично, нічого нового щодо статусу й функцій КСУ не було привнесено під час судової реформи 2001 року та прийняття Закону України «Про судоустрій України» 2002 року. Цим завершувалося створення єдиної системи загальних судів на чолі з Верховним Судом. Одночасно розгорталася теоретична дискусія про «єдність системи

¹ Антологія конституційного процесу в сучасній Україні / авт.-уклад. В. Мусіяка. Київ : Центр Разумкова, 2017. С. 150–151.

² Конституція України. Офіційне видання. Київ : Право, 1996. С. 91.

³ Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР. *Вісник Конституційного Суду України*. 1997. № 1. С. 41–65.

⁴ Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.

судів», промоутером якої, зокрема, був суддя Федерального суду претензій США професор Б. Футей. Його заслуги у творенні та розбудові незалежної Української держави сьогодні не викликають сумніву, загалом же об'єктивну оцінку його діяльності повинні дати нащадки. Треба зазначити, що будучи суддею в цілісній системі судів США, він, звичайно, залишався її прихильником та вважав, що така система доцільна й для України. Формувалася громадська думка про те, що функції КСУ потрібно перекласти на Верховний Суд, як це реалізовано в США. Але законодавець врегулював це питання іншим — європейським шляхом.

Цікаві новели містив проект Кодексу судової влади України, підготовлений кандидатами юридичних наук М. Хандуріним та М. Катеринчуком, внесений на розгляд парламенту народними депутатами Б. Безпалім, М. Катеринчуком і В. Стретовичем 26 травня 2004 року. У статті 1 «Правосуддя» цього проекту зазначалося, що органами судової влади є КСУ і загальні суди, а правосуддя здійснюється у формі конституційного, цивільного, господарського, адміністративного і кримінального судочинства КСУ та судами загальної юрисдикції¹. Попри те, що цей проект було схвалено парламентом у першому читанні, обговорено у комітетах, уточнено і доповнено, його так і не прийняли.

У червні 2010 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про судоустрій і статус суддів», у статтях 1, 3, 5 якого було закріплено, що «судова влада... здійснюється судами» (у тому числі КСУ), судочинство здійснюється КСУ і судами загальної юрисдикції, а до судової системи входять суди загальної і конституційної юрисдикції². Підсумовуючи, можна стверджувати, що при певній автономії КСУ входить у єдину систему судової влади, є органом правосуддя та здійснює конституційне судочинство (як один із різновидів судочинства).

Що стосується поняття «конституційна юрисдикція», то ми не можемо погодитися з тими авторами, які вважають, що під юрисдикцією слід розуміти лише компетенцію, якою наділені суди³. Про це свідчить й етимологічне тлумачення терміна «*jurisdictio*».

Коли говоримо про юрисдикцію в сучасному контексті, то насамперед маємо на увазі функцію, яку виконує певний орган, його статус у соціумі, державі, повноваження, компетенцію, технологію діяльності. Тобто поняття «судочинство» та «юрисдикція» певною мірою є синонімами, оскільки абсолютних ні судочинства, ні юрисдикції не існує. Є конституційне судочинство (юрисдикція), цивільне, господарське, адміністративне й кримінальне, а інших (судочинств і юрисдикцій) поки що не впроваджено.

Якщо КСУ є органом правосуддя (а після запровадження інституту конституційної скарги в цьому вже немає сумнівів), здійснює конституційне судочинство (юрисдикцію), то виникає питання щодо принципів, основних засад у контексті парадигми його діяльності. Треба зазначити, що всі три закони України «Про

¹ Хандурін М. І., Катеринчук М. Д. Кодекс судової влади. Київ : Експрес-Поліграф, 2004. С. 9–13.

² Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (Офіційний текст). Київ : Паливода А. В., 2010. С. 3–4.

³ Куйбіда Р. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи : монографія. Київ : Атіка, 2003. С. 31.

Конституційний Суд України» містили принципи діяльності КСУ: це принципи незалежності, колегіальності, гласності, повного і всебічного розгляду справи (в Законі 1992 року — повноти розгляду справи), обґрунтованості прийнятих рішень. Однак є певні трансформації щодо діяльності КСУ: у Законі 1992 року було зафіксовано принцип законності, а в законах 1996 і 2017 років — верховенства права. Це зрозуміло, адже у статті 8 Конституції України 1996 року зафіксовано головний і універсальний принцип — верховенство права на рівні функціонування держави, громадянського суспільства, самоврядування. У Законі 1992 року закріплено принцип рівноправності суддів, а в законах 1996 і 2017 років про це не йдеться. Проблеми з виконанням рішень КСУ призвели до того, що у статті 2 Закону 2017 року було зафіксовано принцип обов'язковості ухвалених КСУ рішень і висновків.

Із наведених вище причин (політичних і догматичних) принцип змагальності в діяльності КСУ, передбачений статтею 4 Закону 1992 року, в законах 1996 і 2017 років не згадується. Виникає питання: чому принцип змагальності з 1996 року відсутній на нормативному рівні? Закріплення в Конституції України незалежності КСУ призвело до спроби зробити з нього керований суд. У ЗМІ з'явилися обговорення його ліквідації та створення «конституційної палати Верховного Суду» з метою обмеження функції КСУ і парадигми його діяльності.

Отже, у Конституції України в редакції 1996 року КСУ згадується в низці статей (124, 126, 128) у розділі «Правосуддя», а в редакції від 2 червня 2016 року про КСУ в розділі VIII «Правосуддя» вже не йдеться. Проте у статті 125 Основного Закону держави формула «найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України» замінюється на формулу «Верховний Суд є найвищим у системі судоустрою України». Без відповіді залишається питання, яке місце в судовій ієрархії посідає КСУ і чи входить він у систему судоустрою.

Чинна редакція Конституції України певним чином уточнила функції, компетенцію та технологію діяльності КСУ, але загалом не визначила, чим є КСУ — судом чи комітетом конституційного нагляду або контролю. Чи потрібний такий напівзакритий державний орган для українських громадян — орган, де все відбувається здебільшого без учасників подань, звернень, скарг? Чи потрібний повноцінний суд права з публічністю, гласністю, змагальністю, адже йдеться про те, що Суд існує для соціуму, а не навпаки? Питання риторичне. В останньому випадку громадяни мають право у відкритому процесі представляти свої інтереси, бути його сторонами, зокрема змагатися в аргументації, доведеннях і доказуваннях. Суди споконвіку, з часів стародавніх Індії, Шумеру, Єгипту були органами, де вирішувалися спори. Зауважимо, що вислів «у спорі народжується істина» не є однозначним, адже саме суд і вирішує, що є істиною за конкретних обставин. Показовим є те, що у процесі чергової судової реформи в новітніх українських процесуальних кодексах вилучили положення про те, що суд встановлює істину.

Отже, на нашу думку, сьогодні доцільно говорити про те, що змагальність у конституційному судовому процесі повинна знову зайняти своє місце серед принципів, тобто в парадигмі діяльності КСУ.

Треба звернути увагу на ще один важливий принцип, який на практиці має місце в діяльності КСУ, але ні в теорії конституційного судочинства, ні нормативно

не врегульований. Це принцип диспозитивності, котрий полягає в тому, що суд вирішує лише ті справи і в такому обсязі, про які клопочуть суб'єкти права на звернення, подання, скаргу. У деяких випадках при виявленні неконституційності нормативних актів, про які не йшлося в поданнях і зверненнях, КСУ міг реагувати на це. Питання диспозитивності у парадигмі діяльності КСУ залишається дискусійним навіть у теоретичному сенсі і є актуальним предметом окремого наукового дослідження.

Таким чином, порушені питання щодо парадигми діяльності КСУ, її суті, зміни, зокрема через уточнення принципів діяльності КСУ, є актуальними, важливими як для суспільства загалом, так і для вдосконалення вітчизняної судової влади зокрема. Статус і функції КСУ не можуть ревізуватися щоразу після чергових президентських виборів відповідно до чинних політичних реалій чи уподобань конкретних державних діячів. Вочевидь, на рівні правосвідомості місце КСУ — в системі судової влади, у структурі правосуддя, а напрями його діяльності повинні спиратися на загальнолюдські цінності та вбачати перспективи загального цивілізаційного розвитку, визначатися інтересами українського соціуму, а не вигодою, тимчасовою зацікавленістю конкретних осіб у вирішенні власних потреб, соціальних груп і бізнес-структур у контексті їхніх геополітичних інтересів.

Kostytskiy M., Kushakova-Kostytska N. On improving the paradigm of the activity of the Constitutional Court of Ukraine at the current stage. *The activity of the Constitutional Court of Ukraine lies not only in observing the compliance with the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» and the Rules of Procedure of this body. It is important to determine the philosophical and methodological foundations of its activity, in particular the status and the paradigm. The authors proceed from the fact that the Constitutional Court of Ukraine is a body of justice, judicial proceedings, and is a part of the judicial power.*

Key words: *status, paradigm, rule of law, supremacy of the Constitution of Ukraine, principles of activity, genesis of legislation on the Constitutional Court of Ukraine.*