

Концепт «конституційне процесуальне право» в сучасній науковій конституціоналістиці: питання теорії

О. Скрипнюк

доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений юрист України,
заступник директора з наукової роботи Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

У статті досліджуються теоретичні основи конституційного процесуального права як підгалузі (інституту) конституційного права. Аналізуються предмет, метод правового регулювання. Система конституційного процесуального права постає складною систематизованою сукупністю інституційно-процесуальних інститутів і норм, які мають свою специфіку та відмінності. Значну увагу приділено класифікації конституційно-правових норм, перспективам формування конституційного процесуального права як самостійної галузі та її дослідженню.

Ключові слова: конституційне процесуальне право, підгалузь, предмет, метод, система, інститут, норма, класифікація.

Національне державотворення та правотворення в Україні, конституційно-правові відносини, які їх супроводжують, іноді ще називають конституційним процесом. Так, усталеними на сьогодні є поняття «конституційно-процесуальне право», «учасник конституційного процесу», «перебіг конституційного процесу» та ін. Їх введенню в широкий науковий обіг сприяла конституційно-правова реформа в Україні, яка посилила тенденції щодо процесуалізації традиційних конституційно-правових відносин та утвердження нових інститутів, як, наприклад, дострокове припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України, дієвість яких є неможливою без гарантування належного виконання конституційно-процесуальних норм.

Слід наголосити на певній «радикалізації» сучасного конституційного процесуального права. Це пов'язано, по-перше, із бурхливими процесами становлення цієї галузі права та законодавства як основної та важливої галузі правової системи держави; по-друге, з постійним навантаженням конституційного права нормами процесуального характеру, що відбувається завдяки впровадженню нових ускладнених конституційних процедур, які потребують відповідної нормативно-правової регламентації. Адже недотримання встановленого та рекомендованого правовими нормами процесуального порядку або належне його правове забезпечення об'єктивно матиме негативні юридичні наслідки, а в деяких випадках — і політичні, враховуючи імперативні особливості предмета конституційного права України¹.

¹ Приходько Х. В. Конституційне процесуальне право: деякі термінологічні аспекти аксіологічно-понятійного апарату / Х. В. Приходько // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2008. — № 1. — С. 52.

Виокремлення конституційного процесу як самостійного виду юридичного процесу здійснюється одночасно з науковим обґрунтуванням положень про конституційне процесуальне право як складову багатоаспектної системи конституційного права України. Нині у вітчизняній юридичній науці поширена думка, що система конституційного права України — це об'єктивно обумовлена система природного та позитивного конституційного права, загальної та особливої частини конституційного права, національного та міжнародного (європейського) конституційного права, матеріального, процесуального та колізійного конституційного права, що складаються з інститутів і норм конституційного права і регулюють політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні), екологічні й інші найважливіші суспільні відносини, що є предметом конституційного права¹. Проблема конституційного процесуального права донедавна залишалася недостатньо дослідженою у вітчизняній правничій науці. Існуючі на сьогодні дослідження проблем конституційного процесу та конституційного процесуального права України не підводять нас до єдиних принципів підходів розуміння змісту цих категорій.

Вітчизняні та зарубіжні правознавці наголошують на існуванні множинності значень поняття «конституційний процес». Цей термін може вживатись сьогодні принаймні в кількох значеннях: конституційний процес як устрій усіх конституційно-процесуальних відносин, тобто як термін, тотожний конституційно-процесуальному праву в його об'єктивному значенні; як сукупність процедурних стадій розробки, прийняття та зміни конституції, тобто конституційний процес як складова предмета конституційно-процесуального права і, звичайно, не збігається з останнім за обсягом; як конституційно-судовий процес, тобто сукупність стадій конституційного провадження. У цьому сенсі конституційний процес пов'язаний переважно зі здійсненням конституційного судочинства².

Інші правознавці вказують на дуалізм визначення конституційного процесу. По-перше, конституційний процес можна розглядати як процесуально-правову форму існування, дієвості, реалізації матеріального права. По-друге, конституційний процес є комплексом органічно взаємопов'язаних правових форм діяльності індивідуальних і колективних суб'єктів конституційно-правових відносин. Із зазначеним загалом можна погодитися, але він не вичерпує усю багатозначущість підходів до визначення конституційного процесу і залишає простір для дискусії.

Новою і певною мірою експериментальною є ідея виділення основ конституційного процесуального (конституційно-процесуального) права України у самостійне наукове дослідження³. Однак такий «експеримент» є виправданим з огляду на ті вимоги, які сучасні конституційно-правові реалії ставлять перед конституціоналістами-дослідниками, а саме: виявлення особливостей конституційного процесуального права як самостійного складового елемента системи національного конституційного права. Саме через призму конституційного процесуального

¹ Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : акад. вид. / О. В. Скрипнюк. — Х., 2009. — С. 434.

² Совгіря О. В. Предмет конституційно-процесуального права України / О. В. Совгіря // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2008. — № 9. — С. 32–33.

³ Klima K. Ustavni právo 2, Rozšířene vzdani / K. Klima. — Plzen, 2004. — 824 s.

права України слід розглядати й основні прояви та юридичні властивості конституційного процесу загалом.

Сучасні вітчизняні конституціоналісти Ю. Бисага, В. Гомонай, В. Чечерський вважають, що матеріальне конституційне право об'єднує конституційно-правові норми, які визначають зміст конституційного права, а процесуальне — є сукупністю норм, що регламентують порядок реалізації матеріальних норм конституційного права, порядок реалізації прав і обов'язків суб'єктів конституційно-правових відносин. Тобто матеріальні норми відповідають на запитання «що робити?», а процесуальні — «як робити?». Наприклад, норми, що визначають правовий статус Конституційного Суду України (далі — КСУ) та його повноваження, належать до матеріальних, а норми, що визначають порядок здійснення конституційного правосуддя в Україні, — до процесуальних.

У контексті зазначеного становить інтерес і позиція інших вчених щодо сутності та змістового наповнення сучасного конституційного процесуального права України. Переважна більшість основних інститутів конституційного права України (інститут основ конституційного ладу України, інститут прав і свобод людини і громадянина, інститут форм безпосередньої демократії, інститут органів державної влади, інститут конституційної юстиції, інститут місцевого самоврядування тощо) об'єднують у своєму складі як матеріальні, так і процесуальні норми конституційного права. Тобто на сьогодні в системі конституційного права України не існує інститутів, які б містили виключно матеріальні або виключно процесуальні норми конституційного права. Але вже сьогодні вчені схильні виявляти формування процесуальних інститутів конституційного права — виборчий процес, зокрема й референдний процес, парламентський процес, конституційну юстицію тощо. Тож логічно постає питання щодо перспективи формування конституційного процесуального права як самостійної складової системи конституційного права, а у перспективі — й системи національного права.

Формування конституційного процесуального права України стало логічним результатом становлення й розвитку процесуальних норм права. Якщо ще на початку минулого століття традиційними процесуальними галузями права були цивільний і кримінальний процеси, то нині — це цивільний, господарський, адміністративний процеси. До того ж тенденція щодо процесуалізації національного права набуває свого виявлення і у збільшенні вмісту процесуальних норм у традиційних предметних інститутах різних галузей права. Отже, розвиток і вдосконалення конституційного процесуального права України на сучасному етапі є складовою генезису процесуального права¹.

Існують й інші підходи до розуміння предмета конституційного процесуального права, який зрештою й визначає сутність і зміст конституційно-процесуальних відносин в Україні. Зокрема, свого часу С. Лисенков виділяв такі види конституційного процесу: процедура організації і проведення виборів та референдумів в Україні; порядок діяльності Верховної Ради України; законодавча процедура у Верховній Раді України; розгляд питань і прийняття актів у Верховній Раді України за спеціальними процедурами; порядок утворення та діяльності комітетів

¹ Скрипнюк О. В. Конституційне право України: академічний курс / О. В. Скрипнюк. — К., 2010. — С. 629.

і комісії Верховної Ради України; організація роботи народних депутатів України; конституційно-процесуальні засади утворення і діяльності КСУ; порядок утворення місцевих державних адміністрацій; порядок і функціонування місцевого самоврядування тощо¹.

О. Совгіря небезпідставно вважає, що, визначаючи предмет конституційного процесуального права, слід виходити із широкого трактування. У цьому випадку в межах предмета нової галузі зосереджуються всі необхідні та достатні суспільні відносини. В усіх інших випадках за межами предмета залишаються найважливіші конституційно-процесуальні відносини, наприклад ті з них, що пов'язані з виборчим, референдним, конституційно-судовим процесом тощо. Науковець виділяє такі блоки конституційно-правових відносин: процес прийняття та внесення змін до Конституції України, конституційно-процесуальні основи правового становища особи; адміністративно-територіальний процес; виборчий і референдний процеси; конституційні процедури здійснення державної влади та місцевого самоврядування; конституційно-судовий процес.

Сьогодні конституційний процес України — це важлива складова системи національного конституційного права, що об'єднує процесуальні норми конституційного права, на основі яких між суб'єктами конституційного процесу виникають, змінюються та припиняються правовідносини, які передбачають виникнення конституційних спорів і їх обов'язкове судове вирішення. Можна виділити окремі сформовані інститути конституційного процесуального права, а саме: виборчий, зокрема й референдний процес; парламентський, зокрема й законодавчий процес; конституційну юстицію. Надалі система інститутів конституційного процесуального права буде розширюватися і вдосконалюватися, набувати нових юридичних якостей.

Водночас конституційний процес як складову системи конституційного права не можна повністю ототожнювати з конституційною юстицією, яка виступає одним із найбільш важливих, але не єдиним елементом цього процесу. В умовах конституційної реформи не виключається запровадження практики вирішення конституційних спорів, що не підпадають під юрисдикцію КСУ, «третейськими» інстанціями — Верховною Радою України, Президентом України тощо з подальшим нормативним закріпленням і впорядкуванням такої «квазіарбітражної» конституційної практики.

Реальними залишаються й перспективи формування конституційного процесуального права як самостійної галузі права, що може бути можливим за умови: розширення предмета правового регулювання конституційних процесуальних норм; розширення кола суб'єктів, на яких поширюється дія цих норм; об'єктивізації конституційних процесуальних норм в єдиному кодифікованому акті належної юридичної сили, наприклад, у Законі України про регламент КСУ тощо².

Існують й інші думки щодо предмета конституційного процесуального права. Їх узагальнення дозволяє зробити висновок, що предметом правового регулювання конституційного процесуального права в Україні є конституційні процеси і

¹ Лисенков С. Л. Основи конституційного процесуального права України / С. Л. Лисенков. — К., 2005. — С. 3–5.

² Федоренко В. Л. Матеріальне і процесуальне право як складові системи конституційного права України / В. Л. Федоренко // Адвокат. — 2006. — № 11. — С. 4–5.

процедури щодо реалізації у судовому чи позасудовому порядку матеріальних конституційно-правових приписів.

Отже, конституційне процесуальне право України — це підгалузь (інститут) конституційного права, представлена конституційно-процесуальними та іншими нормами й інститутами права, які встановлюють і регламентують конституційні процеси і процедури, реалізація яких забезпечує здійснення належного конституційно-правового регулювання.

Конституційне процесуальне право України має не лише свої предмет і метод правового регулювання, а й власну систему, а також джерела, в яких об'єктивізуються конституційно-процесуальні норми. Характеристика системи і джерел конституційного процесуального права України дозволяє сформувати комплексне уявлення про цю підгалузь (інститут) національного публічного права.

Як підгалузь національного конституційного права, конституційне процесуальне право України має свою власну систему. Вона представлена інститутами і нормами конституційного права України, котрі перебувають між собою в тісних юридичних взаємозв'язках, об'єднані єдиною загальною метою — здійснення ефективного правового регулювання конституційно-процесуальних відносин.

Слід погодитися із вітчизняними конституціоналістами, які стверджують, що під системою конституційного процесуального права України слід розуміти складне правове утворення, яке об'єднує процесуальні інститути та окремі процесуальні норми і має характерні риси: 1) взаємозв'язаність і субординація елементів системи; 2) структурованість системи; 3) достатня автономність елементів системи; 4) відсутність однорідного предмета регулювання. Водночас названі юридичні ознаки системи конституційного процесуального права України рівною мірою властиві й системі національного права загалом. Але система національного конституційного процесуального права має надміцну юридичну прив'язку щодо матеріальної, а, по-суті, «материнської» галузі права — конституційного права України.

Система конституційного процесуального права України — це складно систематизована сукупність конституційно-процесуальних інститутів і норм, які у взаємодії з іншими нормами права здійснюють цілеспрямоване правове регулювання суспільних відносин, котрі виступають предметом відповідної підгалузі конституційного права України, тим самим забезпечуючи належне функціонування механізму конституційно-правового регулювання в Україні загалом. З огляду на свій складний характер, ця система має власну структуру, тобто внутрішню побудову, елементи якої у взаємодії регулюють конституційно-процесуальні відносини.

Щодо структури конституційно-процесуального права України, то нині в юридичній науці триває дискусія з цього питання. Традиційними, обов'язковими елементами структури конституційного процесуального права України є інститути і норми конституційного процесуального права. Іноді до елементів структури цієї підгалузі права намагаються віднести й відповідні принципи, що суперечить логіці, оскільки принципи конституційного процесуального права України існують і діють у межах його системи у вигляді норм права.

Отже, основними складовими системи конституційного процесуального права України є інститути і норми конституційно-процесуального права. Хоча в юридичній науці поширена думка, що конституційно-процесуальне право, власне, й є

самостійним інститутом конституційного права України. Як відомо, норми будь-якої галузі або підгалузі права відокремлюються в межах інститутів відповідної галузі чи підгалузі права. Ці інститути є регуляторами самостійних груп суспільних відносин, які становлять предмет тієї чи іншої галузі (підгалузі) права. Не є виключенням і конституційне процесуальне право України, в межах якого можна виділити окремі інститути.

Інститути конституційного процесуального права України — це основа системи національного конституційно-процесуального права, представлена функціонально взаємозумовленими і взаємопов'язаними процесуальними нормами конституційного права, що регулюють історично сформовані самостійні групи суспільних відносин, які є предметом конституційно-процесуального права України. Водночас інститути конституційно-процесуального права можуть об'єднувати у своєму складі не лише процесуальні, а й матеріальні норми конституційного права, а також норми інших галузей національного конституційного права.

Інститути конституційно-процесуального права, на відміну від інститутів конституційного права України, на сьогодні є менш чисельними. Зокрема, можна виділити інститути виборчого, референдного, парламентського процесів, конституційної юстиції та інститут муніципального процесу. Це пов'язано з тим, що нині підгалузь конституційно-процесуального права України перебуває в процесі динамічного формування та утвердження.

Основою системи конституційного процесуального права України є, безперечно, конституційно-процесуальні норми. На відміну від інститутів конституційно-процесуального права та конституційного процесу в його об'єктивному значенні, конституційно-правові норми були предметом ґрунтовних наукових досліджень ще за радянської доби. Серед сучасних правознавців існують різні погляди щодо сутності та змісту конституційно-правової норми, її поняття. Узагальнюючи найбільш поширені розуміння цієї категорії, можна стверджувати, що конституційно-процесуальна норма — це формально визначене, встановлене чи санкціоноване легітимними суб'єктами конституційного правотворення правило поведінки або діяльності учасників конституційного процесу, що регулює суспільні відносини, які є предметом конституційного процесуального права України.

Конституційно-процесуальні норми мають низку відмінностей від матеріальних норм конституційного права. Зокрема, процесуальні норми в конституційному праві виступають як специфічна надбудова над нормами матеріального права і покликані забезпечити досягнення результату, передбаченого останніми в діяльності уповноважених суб'єктів, що обумовлює їх додаткове, допоміжне призначення в механізмі конституційно-правового регулювання. З огляду на це, реалізація конституційно-процесуальних норм не є самоціллю, а є необхідною умовою належного дотримання матеріально-правових конституційних приписів; не можуть вийти з регулятивної сфери матеріальних норм, тобто забезпечують збереження єдності предмета правового регулювання; встановлюють порядок здійснення приписів тих норм конституційного права, для реалізації яких необхідна особлива процедура (наприклад, норм, які визначають проведення виборів тощо); відрізняються специфічним змістом їх приписів, які спрямовані на регламентацію діяльності, головним чином, суб'єктів, наділених публічно-владними

повноваженнями щодо застосування матеріально-правових норм; способом їх реалізації може бути тільки виконання, тому вони, як правило, не вимагають спеціальної правозастосовної процедури¹.

Окрім названих ознак, для конституційно-процесуальних норм характерною є їх багатоманітність. Тобто норми конституційного процесуального права України підлягають класифікації за різними критеріями. Зокрема, за видами правової діяльності можна визначити правоустановчі, правотворчі, правозастосовні та контролюючі конституційно-процесуальні норми.

За об'єктами правового регулювання прийнято виділяти такі види конституційно-процесуальних норм: норми, які регулюють процесуальні відносини в політичній, економічній та інших суспільних системах; норми, які регулюють процесуальну діяльність одного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування; норми, які урегульовують діяльність державних органів чи органів місцевого самоврядування, які перебувають між собою у відносинах субординації; норми, які регулюють діяльність державних органів чи органів місцевого самоврядування, які не перебувають між собою у відносинах субординації; норми, які регулюють процесуальні відносини органу державної влади чи органу місцевого самоврядування з фізичними і юридичними особами тощо.

За юридичною силою та рівнем об'єктивізації можна виділити норми конституційного процесуального права, які унормовані в Конституції України, законах України, підзаконних нормативно-правових актах, інших джерелах права. При цьому за функціями виокремлюють регулятивні, уповноважуючі, зобов'язуючі та забороняючі конституційно-процесуальні норми. Правознавці виділяють й інші критерії класифікації конституційно-правових норм.

Водночас система конституційно-процесуального права України репрезентована не лише однойменними інститутами і нормами права. Можна виділити й такі її складові, як загальна та спеціальна (особлива) частини. Зокрема, загальна частина конституційного процесуального права об'єднує в своєму складі ті норми й інститути, які визначають загальні принципи, закономірності та дефініції, властиві цій підгалузі конституційного права загалом. Натомість особлива частина конституційно-процесуального права України складається із відносно відокремлених інститутів і норм, які регулюють окремі сегменти предмета конституційного процесуального права (виборчий процес, парламентський процес тощо).

Можливим на перспективу є й виділення таких складових системи конституційно-процесуального права, як національне та міжнародне конституційно-процесуальне право. Але слід пам'ятати, що останнє на сьогодні перебуває у стані утвердження. Тому виокремлення цих складових системи конституційно-процесуального права є здебільшого віддаленою перспективою, хоча й не виключає необхідність проведення відповідних правових досліджень. Систему та структуру конституційного процесуального права України слід відрізнити від структури конституційного процесу в його суб'єктивному значенні. Зокрема, в науці конституційного права виділяють такі види конституційного процесу: установчий, правотворчий, правозастосовний і контрольний. Хоча це питання залишається відкри-

¹ Курс конституционного права Украины. — Т. 1 : Общая часть: Основы теории конституционного права / под ред. М. А. Баймуратова, А. В. Батанова. — Харьков, 2008. — С. 512–513.

тим у юридичній науці. Принаймні можна виділити ще й представницький процес тощо.

Отже, зважаючи на зазначене, слід зробити висновок, що конституційне процесуальне право є новим напрямом сучасної конституційної дійсності, який характеризується динамічним розвитком, ускладненням його структури і потребує активізації наукового дослідження та осмислення.

Скрипнюк А. Концепт «конституционное процессуальное право» в современной конституционалистике: вопросы теории. В статье исследуются теоретические основы конституционного процессуального права как подотрасли (института) конституционного права. Анализируются предмет, метод правового регулирования. Система конституционного процессуального права является сложной систематизированной совокупностью институционально-процессуальных институтов и норм, имеющих свою специфику и отличия. Значительное внимание уделено классификации конституционно-правовых норм, перспективам формирования конституционно-процессуального права как самостоятельной отрасли и ее исследованию.

Ключевые слова: конституционное процессуальное право, подотрасль, предмет, метод, система, институт, норма, классификация.

Skrypniuk O. The Concept of «Constitutional Procedural Law» in Modern Constitutionalism: Theory Issues. In article theoretical bases of the constitutional procedural law as subsector (institute) of constitutional law are investigated. The subject and method of legal regulation are analysed. The system of the constitutional procedural law is the complicated systematized set of the institutional and procedural institutes and norms having the specifics and differences. Considerable attention is paid to classification of constitutional and legal norms, the prospects of formation of the constitutional procedural law as independent branch and its research.

Key words: constitutional procedural law, subsector, subject, method, system, institute, norm, classification.