

## КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗІУМИ, КОЛОКВІУМИ

### Конституційний Суд України: між Конституцією й суспільством<sup>1</sup>

**О. Тупицький**

кандидат наук з державного управління,  
Голова Конституційного Суду України

Тема конференції й, відповідно, предмет моєї доповіді — дещо незвичайні для такого заходу, оскільки виходять за рамки науки права. Суспільні й політичні процеси, про які йтиметься, можна віднести, скоріше, до галузей соціології, політології та конфліктології.

Сама постановка питання, як може здатися, розводить суспільство й конституцію по різні боки умовного бар'єру, припускаючи їх антагоністичність у певному конфлікті. Однак навіть поверхового аналізу відповідних суспільно-політичних процесів достатньо для висновку про неминучість і перманентність такого конфлікту.

Конституція держави — це публічний договір, створений суспільством, тоді як політичною формою організації останнього на певній території є держава. У процесі діяльності, виконуючи свої конституційні обов'язки, держава видає правила, які, на її погляд, повинні дозволити їй ефективніше здійснювати свої функції та упорядкувати суспільні відносини. Водночас держава забезпечує виконання таких правил, примушуючи суспільство їх дотримуватись. Якщо нові правила суперечать основному суспільному договору, зокрема обмежують конституційні права і свободи людей, виникає суспільний конфлікт, який потенційно пов'язаний із великими соціальними ризиками. У таких випадках суспільство змушене шукати спосіб відновити свої права й забезпечити виконання державою конституції. Історія Європи, і України зокрема, наглядно показує, що за відсутності юридичних засобів для вирішення таких конфліктів можуть відбуватися революції, що спричиняє значні соціальні потрясіння й економічний спад.

Вирішення публічних конфліктів і, як наслідок, запобігання їх негативним наслідкам є однією з цілей створення конституційних судів. Власне, одна з основних ідей конституціоналізму полягає у забезпеченні правових способів вирішення суперечностей між суспільством і державою, обмеженні дискреції останньої й контролі над дотриманням нею суспільного публічного договору (конституції).

Та коли гасиш пожежу — важко не обпектись, і, вирішуючи суперечку, практично неможливо повністю задовольнити кожну зі сторін. Тому чи не кожне рішення

<sup>1</sup> Доповідь, представлена на міжнародній конференції «Конституційне правосуддя та реакція суспільства: коли рішення конституційних судів суперечать думці більшості суспільства» (м. Кишинев, Республіка Молдова, 19–20 лютого 2020 року).

Конституційного Суду України (далі також — КСУ, Суд) супроводжується критикою. Більше того, завжди знаходяться опоненти, і деякі з них регулярно ставлять під сумнів не тільки правильність рішень Суду, а й доцільність існування самого органу конституційної юрисдикції. Навряд чи такі опоненти здатні сповна усвідомити ту обставину, що створення конституційних судів у Європі прийшлося на два основні періоди — післявоєнний і пострадянський, та, крім іншого, мало на меті унеможливити повернення демократичних держав до тоталітаризму. Очевидно, відоме твердження, що «історія вчить тому, що вона нічому не вчить», не таке вже й безпідставне.

Серед опонентів Конституційного Суду України практика дозволяє виокремити кілька основних груп.

До першої я відношу політичні сили, чиї позиції з актуальних питань юридичної практики держави не збігаються з відповідними юридичними позиціями, сформованими Судом.

Критика з боку професійного політикуму пов'язана із сутністю конституційного контролю, об'єктами якого переважно є закони як джерело права, яке найбільше використовується суспільством. При цьому авторам конкретного законопроекту доводиться докладати багато зусиль, а іноді витратити кілька років, щоб провести своє дітище через усі робочі структури парламенту, через усі стадії законодавчого процесу. І от після того, як закон набув чинності і діє, КСУ, розглянувши відповідне подання або скаргу, оголошує його цілком або в певній частині таким, що не відповідає Конституції України, чим позбавляє його юридичної сили й виключає із системи правового регулювання.

Досить часто рішення Суду б'ють по конкретних політичних інтересах, політичних позиціях, втілених у законі або в іншому акті; тому такі рішення, як правило, супроводжуються досить негативною реакцією з боку їх носіїв. Наприклад, торік одним із перших кроків новообраного Президента України стало видання Указу про дострокове припинення повноважень діючого парламенту — Верховної Ради України. Цілком зрозуміло, що це йшло всупереч інтересам більшості діючих депутатів, які й звернулися до КСУ. Розглянувши їхнє подання, Суд дійшов вмотивованого висновку про відповідність цього указу Конституції України. Якими висловами після цього майоріли мас-медіа конкретної політичної орієнтації — від майданної лайки до обвинувачень у підриві основ державного устрою. На жаль, політичні діячі не завжди розбірливі навіть у публічних висловлюваннях.

Втім, набагато гірше, коли негативна політична риторика на адресу Суду супроводжується політичними діями. У 2010 році КСУ ухвалив рішення, яким визнав неконституційним закон про внесення змін до Конституції України, який був прийнятий із порушенням конституційної процедури. Висновку про порушення процедури в цьому випадку дійшов не тільки КСУ; на це вказували авторитетні юристи й наукові установи як в Україні, так і за кордоном, зокрема, про це говорила Венеційська Комісія. Однак після зміни політичних еліт у 2014 році парламент оголосив це рішення основним інструментом, за допомогою якого четвертому Президенту України вдалося узурпувати владу, а його автори — деякі судді КСУ, призначені за квотою Верховної Ради України — були звільнені постановою парламенту за порушення присяги. При цьому Верховний Суд України, розгляда-

ючи позови звільнених суддів на таке рішення парламенту, дозволив собі вийти за межі своїх повноважень і цих позовів і дати негативну оцінку конституційності самого рішення Конституційного Суду України. До речі, Президент України та з'їзд суддів України, за квотою яких були призначені інші судді КСУ, що також брали участь в ухваленні зазначеного рішення, не побачили підстав для подібного реагування, незважаючи на заклики парламентарів.

До другої групи опонентів Конституційного Суду України можна віднести громадян, на інтереси яких впливають його акти. Ця категорія опонентів досить умовна, оскільки в остаточному підсумку акти КСУ прямо або опосередковано стосуються всіх громадян. Але досить часто предметом конституційного провадження стають питання, які зачіпають інтереси конкретних соціальних груп, зокрема питання соціального захисту окремих категорій громадян або правового статусу представників певних професій. Іноді значний суспільний резонанс можуть викликати питання іншого характеру, пов'язані, наприклад, із протидією корупції або незаконним збагаченням чиновників, запровадженням вільного ринку землі.

У тих випадках, коли розглянута Судом справа пов'язана з відповідними соціальними очікуваннями (наприклад, стосується питань пенсійного забезпечення або інших форм соціального захисту) і Суд ухвалює рішення, так би мовити, «не на користь» громадян, виникає досить хвороблива реакція. Люди в різних формах виражають свою незгоду з позиціями КСУ і в цілому всю його роботу починають сприймати дуже критично.

Зараз ідеться про реально складну проблему в діяльності конституційних судів, зокрема Конституційного Суду України. Суду часто доводиться розглядати питання про скасування або зниження державою тих чи інших соціальних виплат. Причому такі дії держави мотивуються об'єктивними факторами — зменшенням бюджетних надходжень через спад економіки. У таких випадках Суду доводиться брати на себе сміливість ухвалювати завідомо непопулярні рішення і бути готовим до відповідної критики. Але навіть позитивні рішення в цій сфері реалізовувати досить складно, оскільки потрібні зміни до поточного державного бюджету і формування статей додаткових витрат, джерел для фінансування яких у держави іноді просто немає.

Гострий шквал критики випав на Конституційний Суд України й у зв'язку з його рішенням про неконституційність статті Кримінального кодексу України, що передбачає відповідальність за незаконне збагачення. По суті, проблема полягала не в сутності рішення як такого (адже Суд не побачив неконституційності в кримінальному переслідуванні за такі діяння). Визнання норми неконституційною спричинило закриття низки кримінальних справ щодо чиновників, підозрюваних у незаконному збагаченні. Остання обставина, втім, є досить повчальною й закликає Суд брати до уваги всі можливі наслідки його нормоконтрольних актів.

До третьої групи послідовних критиків Конституційного Суду України можна віднести інститути громадянського суспільства, особливо ті, які позиціонують себе як суспільні контролери держави. Йдеться про всіх, хто, володіючи в тій чи іншій формі спеціальними знаннями, інформацією й доступом до засобів масової інформації, перебирає на себе функцію моніторингу діяльності органів державної влади й, найчастіше, її публічної критики. Така діяльність, у принципі, приносить

користь суспільству, якщо тільки вона здійснюється компетентно, неупереджено та з розумінням того, що жоден із створених суспільством інститутів не є ідеальним. До будь-якої роботи завжди можна висунути якісь претензії, але ці претензії не повинні бути самоціллю.

Професійна критика на адресу Суду сприймається цілком позитивно, оскільки сприяє підвищенню якості його актів і роботи в цілому. До того ж інститути громадянського суспільства здатні суттєво допомогти Конституційному Суду України, діючи там, де припиняється його компетенція (наприклад, у сфері предметного роз'яснення його рішень, їх популяризації, надання консультативної та правової допомоги суб'єктам, у намірах яких є взаємодія з КСУ, тощо).

Конституційний Суд України має конструктивний досвід взаємодії з інститутами громадянського суспільства і з вдячністю сприймає таке співробітництво. Але трапляються ситуації, коли з тих чи інших причин наші колеги з громадських організацій, піддаючи критичному аналізу роботу Суду, втрачають почуття міри і «переходять на особистості»: пильно розглядають біографії, історії професійної діяльності суддів, їхні контакти, декларації, проводять інші дослідження, які з предметною оцінкою роботи Суду не мають нічого спільного.

На жаль, «опонентам», які зводять тематику конституційної юстиції до обговорення на рівні «жовтої преси», бракує розуміння того, що шкода в результаті спричиняється не Суду. Шкода наноситься спільній справі зміцнення й захисту конституціоналізму в державі, справі виховання глибоко шанобливого ставлення до Конституції України, до її цінностей і принципів, виховання в кожному громадянині готовності захищати їх у міру своїх сил і вмінь.

До четвертої групи опонентів Конституційного Суду України, які сьогодні ще недостатньо себе виявили, можна віднести суддів загальної юрисдикції, особливо судів вищих інстанцій. Один із прикладів їхніх критичних оцінок був наведений мною вище. Випадків такого опонування, переконаний, надалі буде все більше у зв'язку з дією інституту конституційної скарги. У її межах перевірка підлягає та норма, яка застосована загальним судом у рішенні, яке стало у справі остаточним. Часто таким є рішення Верховного Суду, оскільки закон обумовлює можливість звернення до КСУ вичерпанням усіх засобів правового захисту. Крім того, при розгляді таких справ Суд уповноважений визнати неконституційною не тільки саму норму закону, а й спосіб її застосування загальним судом. Таким чином, орган конституційного нормоконтролю втручатиметься у сфери, які традиційно належали до юрисдикції загальних судів, і навіть давати їх рішенням конституційно-правову оцінку. Очевидно, що відповідною реакцією буде критика.

Таким чином, через свою роль у правовій системі України Суд завжди залишатиметься під зацікавленим контролем з боку постійних опонентів. Політики час від часу оголошуватимуть його діяльність шкідливою, оскільки він втручається в актуальне законодавче регулювання й блокує позитивні суспільні процеси, звичайно ж, передбачені відповідними політичними програмами та проектами. Громадяни вважатимуть, що він не захищає належним чином їхні конституційні права. Інститути громадянського суспільства нерідко вважатимуть роботу Суду недостатньо професійною, заангажованою та неефективною, а судді загальних судів висловлюватимуть невдоволення конституційною ревізією своїх рішень.

Нічого критичного в цих формах опонування немає, якщо тільки атаки на Суд не переходитимуть розумної межі й здійснюватимуться в межах дозволеного законом. З іншого боку, очікуючи на критику, КСУ, ухвалюючи й мотивуючи свої рішення, керуватиметься принципом: сім разів відміряй перед тим, як відрізати.

Дозволю собі висловити думку, можливо, не зовсім оригінальну, але таку, що постійно підтверджується практикою. Найбільш адекватне сприйняття суспільством того, що і як робить Конституційний Суд України, значною мірою залежить від нього самого. Важливо все: і належна мотивація всіх його актів, і бездоганність їх юридичної аргументації, і прозорість процедур слухань у Суді, і відкритість (у межах закону) всієї публічної інформації, якою володіє Суд. Закон не виключає також ситуацій, коли сам КСУ або його суддя можуть висловитися по суті прийнятого Судом акта. І хоча це не обов'язок, а право Суду, ним не слід зневажати; адже ніхто не відчуває особливостей розглянутого питання глибше, ніж суддя, що вивчав справу.

В остаточному підсумку діяльність Конституційного Суду України спрямована не тільки на конституціоналізацію правової системи держави, а й, що, на мою думку, є першорядним, — на конституціоналізацію правової свідомості суспільства. Тому, усвідомлюючи свою місію й роблячи вибір між суспільною думкою та конституцією, суддя-конституціоналіст не повинен боятися бути непопулярним. Хоча такий вибір може ускладнюватися тим, що конституційний суд не є суто науково-теоретичною установою, а його судді — не ізольовані від загального інформаційного простору і прекрасно інформовані про поточну ситуацію в країні, потреби суспільства і його домінуючі думки. При цьому, ухвалюючи кожне рішення, КСУ легітимує позицію лише певної частини суспільства, тоді як позиція іншої, іноді значно більшої його частини, фактично визнається неконституційною.

На завершення своєї доповіді хочу навести витяг із рішення, прийнятого Конституційним Судом Південно-Африканської Республіки чверть століття тому, але який, на мою думку, ніколи не втратить своєї актуальності. Окремий розділ цього рішення від 6 червня 1995 року присвячений саме суспільній думці щодо конституційності смертної кари, оскільки на момент його ухвалення Конституційним Судом ПАР переважна більшість громадян і політиків країни висловлювалися за збереження цього виду покарання. Стосовно цього Конституційний Суд ПАР зазначив, що питання, яке розглядається, полягає не в тому, що більшість громадян вважає смертний вирок за вбивство правильним, а в тому, чи дозволяє конституція такий вирок. Як би не оцінювалися аморфні припливи та відпливи суспільної думки в цілому щодо цього нестабільного питання, цей тип дослідження лежить на периферії, а не в центрі судового процесу в конституційних справах. Оцінка суспільної думки, по суті, є законодавчою, а не судовою функцією. Суд не може допустити, щоб його відволікали від обов'язку бути незалежним арбітром конституції, роблячи вибір на підставі того, що матиме підтримку громадськості. Суспільна думка певною мірою може стосуватися дослідження, але сама по собі вона не заміняє обов'язку, покладеного на суди, тлумачити конституцію й відстоювати її положення без страху або упередження. Якби суспільна думка була вирішальною, не було б необхідності в конституційному рішенні. Захист прав може бути залишений на розсуд парламенту, який має мандат від громадськості і підзвітний їй у тому, як

він виконується, але це буде поверненням до парламентського суверенітету й відступом від нового юридичного права — порядку, встановленого конституцією. Так само питання конституційності смертної кари не може бути передане для вирішення на референдумі, на якому думка більшості переважатиме над бажаннями будь-якої меншості. Причиною встановлення нового правового порядку і наділення судів повноваженнями із судового перегляду всього законодавства був захист прав меншості та осіб, які не можуть адекватно захистити свої права за допомогою демократичного процесу. До тих, хто має право вимагати цього захисту, належать соціальні вигнанці та маргіналізовані особи нашого суспільства. Тільки за наявності бажання захистити найгірших і найслабших усі ми можемо бути впевнені в тому, що наші власні права будуть захищені.