

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ В ДІЇ

УДК: 342.41

А. Крусян,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права
Одеської національної юридичної академії

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРАВОПОРЯДОК У СИСТЕМІ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Парадигма конституційного правопорядку не отримала свого розвитку в юридичній науці. Багато аспектів цього політико-правового феномена залишається малодослідженими або дискусійними. До їх числа належать поняття, основні характеристики конституційного правопорядку, способи і заходи щодо його укріплення і забезпечення в умовах конституційної і політичної реформ, що тривають, ускладнення соціально-політичної обстановки в країні.

У наукових працях, присвячених проблемам конституційно-правового характеру, як правило, лише згадується про конституційний правопорядок або, в кращому разі, йдеться про необхідність його забезпечення та захисту [1]. Рідко зустрічаються і визначення цього правового феномена, котрі до того ж фактично отожднюють з конституційною законністю. Так, наприклад, у російських енциклопедичних джерелах пропонується дефініція «конституційного порядку», під яким розуміється «такий хід державних справ і організації життя людей, який впливає з норм конституції і відповідає їй» [2]. Думається, що в такій інтерпретації конституційний порядок, по суті, зводиться до стану (режиму) конституційної законності в державі та суспільстві. Безумовно, конституційний правопорядок нерозривно пов'язаний з конституційною законністю. Вони в певній частині за своїм змістом пересікаються. Але конституційна законність, у всіх своїх проявах, повністю змісту конституційного правопорядку не вичерпує.

В українській правовій науці конституційний правопорядок розглядається як галузевий різновид правопорядку [3]. На думку теоретиків права, конституційний правопорядок створюється «скупною правовою поведінкою суб'єктів права» на основі «конституційного права як провідної галузі права». Його особливостями називають: законодавчий рівень правового регулювання, специфічний суб'єктний склад (громадяни, державні органи, посадові особи, органи місцевого самоврядування, політичні партії та ін.), характер предмета регулювання суспільних відносин, що мають політичну складову. Крім того до «важливого виразника конституційного правопорядку» відносять «суспільну легітимізацію системи державної влади, її органічну цілісність (єдність) і ефективність» [4].

У наведеному понятті викладені особливості конституційного правопорядку як різновиду правопорядку, вказано, як він створюється («спільною правовою поведінкою суб'єктів права»), але не визначені зміст і сутність конституційного правопорядку.

Дані обставини визначають необхідність викладення парадигми конституційного правопорядку в системі сучасного українського конституціоналізму.

Насамперед, конституційний правопорядок являє собою порядок взагалі як якісний стан системи конституціоналізму. Він нерозривно пов'язаний з його принципами, інститутами та елементами змісту. При цьому в рамках системи конституціоналізму він має власну

визначеність і значущість, виступаючи як реальний результат функціонування цієї системи.

Враховуючи загальнотеоретичні підходи до розуміння правопорядку, логічно виділити основні характеристики конституційного правопорядку: відповідність правових відносин конституційним нормам; функціонування державних і громадських інститутів у режимі конституційної законності; легітимність публічної влади; поєднання (гармонічність) державних, колективних (суспільних) і особистих інтересів.

Таким чином, конституційний правопорядок — це якісний стан суспільних відносин, урегульованих конституційно-правовими нормами, який досягається в результаті правомірної поведінки (і діяльності) всіх суб'єктів конституційного права.

Конституційний правопорядок є завершальним елементом змісту сучасного конституціоналізму, який становить оптимально достатню сукупність необхідних елементів (Конституцію і конституційне законодавство, конституційні правовідносини, конституційну правосвідомість, конституційний правопорядок).

Конституційний правопорядок, як елемент змісту сучасного конституціоналізму, не встановлюється і не зберігається автоматично, для його забезпечення необхідне існування спеціальної системи засобів, що спрямовані на створення гарантованих умов для позитивної реалізації конституційно-правових норм всіма суб'єктами конституційного права з метою встановлення конституційної законності.

Крім заходів щодо вдосконалення конституційного законодавства і формування конституційної правосвідомості, ця система включає конституційний контроль і нагляд з боку публічно-владних структур; конституційне правосуддя; конституційну відповідальність (заходи конституційної відповідальності); громадську підсистему забезпечення конституційного правопорядку.

У першу чергу, конституційний правопорядок повинен забезпечуватися за допомогою структур публічної вла-

ди. У цьому плані цікавою уявляється думка О. О. Белкіна, який, аналізуючи проблему конституційності і публічної влади (конституційність при цьому розглядається, по суті, як інтегральна категорія, що об'єднує конституційну законність і конституційний правопорядок, як тісно взаємопов'язані явища. — А. К.), пише, що «навіть резюмуючи забезпечення конституційності як загальне завдання публічних структур, можна зробити висновок, що необхідно розрізнати, принаймні, дві ситуації: «революційну» і «нормальну» [5]. В рамках першої ситуації домінуючою стає не регламентація і обмеження публічної влади з боку конституційності, а формування конституційності певного роду публічною владою. В рамках «нормальної» ситуації забезпечення конституційності виглядає як стабільна діяльність публічних структур. При цьому виділяються дві групи цих структур: «конституційно-виконавчі» та «конституційно-наглядові». Переважна роль «конституційно-виконавчих» структур полягає в забезпеченні конституційної законності і конституційного правопорядку, в реалізації конституційних положень, «переведенні їх в стан де-факто, зокрема таких положень, які несуть в собі відомий програмний заряд». «Конституційно-наглядові» структури «спеціалізуються на припиненні відхилень від «нормальної» реалізації конституційних положень» [6]. Стосовно до України до першої групи органів можна віднести Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (тут цікавою уявляється пропозиція, висловлена в літературі, про необхідність формування в Україні спеціалізованого органу щодо захисту прав дітей — «омбудсман з прав дитини») [7], інші центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. До другої групи — Конституційний Суд України, система правоохоронних органів та інші юстиціарні органи. Тут пріоритетна роль належить конституційній юстиції.

Діяльність Конституційного Суду України має важливе значення щодо забезпечення конституційного правопо-

ряду. Прийняття Закону України від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон України «Про Конституційний Суд України») [8] стало початком нового етапу розвитку конституційного судочинства в Україні. Однак досвід діяльності Конституційного Суду України вказує на необхідність глибоких досліджень його роботи, місця в системі органів державної влади, змісту повноважень, юридичної природи актів і необхідність законодавчого врегулювання певних питань організації та діяльності. Ці проблеми, які мають як теоретичне, так і безумовне практичне значення для подальшого розвитку і становлення України як незалежної демократичної держави, створення моделі українського конституціоналізму, привертають увагу практикуючих юристів і вчених-правознавців. Проте, як справедливо відзначив В. М. Шаповал, «відповідні професійні оцінки (організації і діяльності Конституційного Суду України. — А. К.) виглядають або описовими констатаціями... або формальними компліментами... Оцінки... які даються у виступах політиків, значною мірою зумовлені кон'юктурою «політичного моменту» [9]. Тому наукова розробка теоретичних і практичних проблем конституційного судочинства — важливий напрям формування моделі українського конституціоналізму.

Формування ефективної системи конституційного контролю в Україні має вагомое теоретичне і практичне значення для створення функціонального механізму українського конституціоналізму. Як справедливо наголошується в юридичній літературі, «конституційний контроль, разом з іншими політико-правовими інститутами, виступає найважливішим засобом забезпечення реального існування конституціоналізму» [10].

Особливе значення має конституційний контроль, що здійснюється Конституційним Судом України, зокрема, в процесі формування конституційного законодавства як нормативної основи сучасного українського конституціоналізму. Обґрунтованою уявляється позиція щодо доцільності та практичної

необхідності введення в законодавчу практику України такого виду законів, як конституційні закони [11]. При цьому, виходячи з специфіки таких законів, при їх прийнятті повинен здійснюватися попередній, обов'язковий конституційний контроль. Це необхідно для забезпечення конституційної законності та конституційного правопорядку. Попередній конституційний контроль відносно проектів конституційних законів припускає, що даний нормативний акт до набуття чинності стає (в обов'язковому порядку) об'єктом спеціалізованого контролю з метою запобігання можливим неконституційним ситуаціям.

У результаті розширюється перелік об'єктів конституційного контролю, зокрема, через його доповнення проектами конституційних законів України.

Отже, у разі прийняття законодавцем пропозиції щодо можливості введення в законодавчу практику України конституційних законів, окрім внесення відповідних змін до Конституції України, а також прийняття спеціального закону (наприклад, Закону України «Про конституційні закони України») необхідним уявляється внесення змін і до чинного Закону України «Про Конституційний Суд України». Зокрема, доповнити ст. 13 «Повноваження Конституційного Суду України», що закріплює перелік справ, щодо яких «Конституційний Суд України приймає рішення та дає висновки», новим пунктом 1-1 такого змісту: щодо «відповідності Конституції України проектів конституційних законів України, які вносяться до Верховної Ради України для їх розгляду», закріпивши як суб'єкта права на конституційне подання з цього питання Верховну Раду України.

Ці зміни детермінують необхідність внесення відповідних змін, що стосуються регламентації конституційного провадження, зокрема, до розділу другого («Конституційне провадження») даного Закону.

По-перше, необхідно внести зміни до ч. 1 ст. 39 «Конституційне подання», в якій міститься дефініція «конституційне подання», доповнивши її після слів «про визнання правового акта (його окремих

положень) неконституційними» словами «про визначення конституційності проекту конституційного закону України». Надавши тим самим даному визначенню такого вигляду: «Конституційне подання — це письмове клопотання до Конституційного Суду України про визнання правового акта (його окремих положень) неконституційними, про визначення конституційності проекту конституційного закону України, про визначення конституційності міжнародного договору або про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України».

По-друге, статтю 41 «Суб'єкти права на конституційне подання з питань дачі висновків Конституційним Судом України» після слів «у випадках, передбачених пунктами» доповнити цифрами «1-1»; після слів «передбачених пунктами 2, 3, 4 статті 13 цього Закону, є» доповнити словами «за пунктом 1-1 — Верховна Рада України». Таким чином представивши дану статтю в такій редакції: «Суб'єктами права на конституційне подання з питань дачі висновків Конституційним Судом України у випадках, передбачених пунктами 1-1, 2, 3, 4 статті 13 цього Закону є: За пунктом 1-1 — Верховна Рада України...» і далі за текстом чинної редакції статті.

По-третє, ч. 2 ст. 51 «Пленарні засідання Конституційного Суду України» після слів «На пленарних засіданнях Конституційного Суду України приймаються рішення у справах, передбачених пунктом 1 статті 13, та даються висновки у справах, передбачених пунктами», доповнити цифрами «1-1».

По-четверте, ст. 62 «Висновок Конституційного Суду України», що закріплює перелік питань, у справах з яких Суд дає висновки, доповнити третім абзацом такого змісту: «про відповідність Конституції України проектів конституційних законів України, що вносяться до Верховної Ради України на розгляд».

У зв'язку із запропонованим розширенням предмета конституційної ревізії, що здійснюється органом конституційної юстиції, необхідною є нормативна регламентація відповідного конституційно-

го провадження з даної категорії справ. Для цього розділ третій Закону України «Про Конституційний Суд України», що закріплює особливості конституційного провадження, пропонується доповнити новим розділом 13-1 «Провадження у справах, передбачених пунктом 1-1 статті 13 цього Закону», такого змісту:

«Стаття 85-1. Предмет конституційного провадження у справі

Конституційний Суд України розглядає справи і дає висновки щодо конституційності проектів конституційних законів України, а також проектів конституційних законів про внесення змін до чинних конституційних законів України: 1) про референдуми; 2) про Верховну Раду України; 3) про Президента України; 4) про Кабінет Міністрів України; 5) про судострій України; 6) про територіальний устрій України; 7) про місцеве самоврядування в Україні; 8) про Конституційний Суд України; 9) про конституційну відповідальність; 10) про політичні партії в Україні; 11) про власність; 12) про державні символи України».

«Стаття 85-2. Порядок відкриття провадження у справі і особливості змісту висновку.

Питання щодо конституційності проекту конституційного закону чи проекту конституційного закону про внесення змін до чинного конституційного закону розглядаються Конституційним Судом України за конституційним поданням Верховної Ради України.

При дачі висновку про невідповідність проекту конституційного закону або проекту про внесення змін до чинного конституційного закону Конституції України визначається, які норми поданого проекту є конституційними, а які — неконституційними».

Думається, що введення в законодавчу практику України такого виду законів, як конституційні закони, і проведення в їх відношенні (на проектній стадії) конституційного контролю дозволить укріпити конституційний правопорядок у країні, забезпечення і реальність якого, у свою чергу, є необхідними складовими функціонального механізму українського конституціоналізму.

Безумовно, головним суб'єктом, на якого покладений обов'язок щодо забезпечення конституційного правопорядку, є держава в особі її органів і посадових осіб. Але не менш важливим елементом у системі забезпечення конституційного правопорядку уявляється і законотворчість громадян. М. В. Баглай виділяє такі мінімальні вимоги законотворчості, як: пошана конституційних прав інших громадян; підпорядкування правовим актам, виданим конституційними органами державної влади, а також судовим рішенням і вирокам, що набрали законної сили; шанування конституційних порядків [12]. Крім цих пасивних вимог, можна виділити активні форми захисту конституційного правопорядку та конституційної законності громадянами. Зокрема, можливість оскарження незаконних дій органів і посадових осіб. Ці форми можна віднести до громадської підсистеми забезпечення (і охорони) конституційного правопорядку. До них же відносяться і виняткове право народу України «визначати і змінювати конституційний лад», яке «не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» (ст. 5 Конституції України). Однак думається, що дана конституційна конструкція не означає можливості громадськості будь-якими засобами здійснювати це право. Такий висновок зумовлений, перш за все, тим, що твердження зворотного є, по суті, ідеалізацією конституційного тексту.

Не викликає заперечень думка про те, що народ має природне право виступати проти будь-яких форм узурпації влади і позаконституційних форм примушення [13]. Для забезпечення конституційного правопорядку, як наголошується в літературі, важливо з вичерпною повнотою перерахувати випадки права народу на опір незаконній владі [14].

Громадська підсистема забезпечення конституційного правопорядку повинна виражатися в створенні з боку публічно-владних структур для суспільства можливостей обговорення найбільш важливих питань конституційного характеру, впливу на їх розв'язання через інституціональні форми.

Разом з тим слід визнати, що на практиці у взаєминах між громадською і публічно-інституціональною підсистемами забезпечення конституційного правопорядку виникають серйозні труднощі. Одночасно слід враховувати, що конституційний правопорядок в Україні істотно залежить від активності громадськості, для якої характерні певна незалежність, критицизм відносно діяльності державних і самоврядних органів, а також від правової культури і конституційної правосвідомості як суспільства (колективна форма), так і окремих осіб (індивідуальна форма). В юридичній літературі навіть висловлюються думки про те, що «підстави безпеки конституції, її основ слід шукати, перш за все, в суспільній свідомості» [15]. Думається, що тут слід говорити більш точно про конституційну правосвідомість, яка є складовою сучасного конституціоналізму.

У рамках громадської підсистеми забезпечення конституційного правопорядку важливе значення має громадянин як окремо взятий суб'єкт у цій підсистемі. В українській юридичній літературі розглядається роль громадян у забезпеченні конституційного правопорядку, зокрема в забезпеченні охорони Конституції. У даному випадку вірною уявляється точка зору М. В. Тесленко, згідно з якою «правова охорона Конституції вигідна не лише державі й суспільству, але й кожній окремій особі, оскільки вона як суб'єкт правової охорони Конституції не тільки охороняє Конституцію та закріплені в ній права і свободи громадян, а й забезпечує через оскарження в суді їх стабільний статус». Далі вказується, що громадянин здійснює таку охорону в пасивній формі — «через належне виконання конституційних обов'язків» та в активній «через реалізацію конституційного права громадянина на оскарження» [16].

Таким чином, поряд з забезпеченням конституційного правопорядку з боку структур публічної влади (публічно-інституціональна підсистема забезпечення конституційного правопорядку) значне місце посідає громадська підсистема, яка в окремих випадках самостійно, а

інших — в доповнення є умовою встановлення та зберігання конституційного правопорядку в системі сучасного українського конституціоналізму.

Ключові слова: конституційний правопорядок, конституціоналізм, Конституційний Суд України, конституційний контроль, конституційна законність, публічна влада.

Конституційний правопорядок у системі сучасного українського конституціоналізму має власну визначеність і виступає як реальний результат функціонування цієї системи. Для забезпечення конституційного правопорядку необхідне існування спеціальної системи, яка включає: конституційний контроль і нагляд з боку публічно-владних структур; конституційне правосуддя; конституційну відповідальність (заходи конституційної відповідальності); громадську підсистему забезпечення конституційного правопорядку.

Constitutional legal order has its own significance in the system of modern Ukrainian Constitutionalisms being an actual result of the functioning of this system. A special system is needed to ensure constitutional legal order, including the following: constitutional control and supervision exercised by public authority bodies; constitutional justice; constitutional liability (measures of constitutional liability); civil subsystem for securing constitutional legal order.

Література

1. Див., наприклад: Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: учеб. пособ. / Ю. Н. Тодыка, О. Ю. Тодыка. — Харьков: Издательский Дом «Райдер», 2003. — С. 202; Скомороха В. Змінювати конституційний правопорядок у державі / В. Скомороха // Право України. — 2002. — № 8. — С. 3-10.
2. Конституционное право. Энциклопедический словарь / [Авакьян С. А., Гуценко К. Ф., Ковлер А. И., Марченко М. Н.]. — М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА — ИНФРА-М), 2001. — С. 310.
3. Крижанівський А. Ф. Феноменологія правопорядку: поняття, виміри, типологія

/ Крижанівський А. Ф. — Одеса: Фенікс, 2006. — С. 150.

4. Там само. — С. 166-167.

5. Белкин А. А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву / Белкин А. А. — СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. — С. 162-163. — (Серия «Конституционное, муниципальное и административное право»).

6. Див.: Там само. — С. 162-172.

7. Див.: Марцеляк О. Омбудсман з прав дитини: проблеми формування і розвитку у світі і в Україні / О. Марцеляк // Право України. — 2003. — № 10. — С. 44-48.

8. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

9. Шаповал В. Сутнісні характеристики конституційного контролю / В. Шаповал // Право України. — 2005. — № 3. — С. 27.

10. Кравець И. А. Российский конституционализм: Проблемы становления, развития и осуществления / Кравець И. А. — СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. — С. 531.

11. Див.: Крусян А. Р. Научно-практическая парадигма закона в системе современного украинского конституционализма / А. Р. Крусян // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Одеса: Юрид. л-ра, 2008. — Т. 7. — С. 111 — 121.

12. Див.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник [для вузов] / М. В. Баглай. — М.: Изд-во НОРМА, 2002. — С. 79.

13. Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России / Боброва Н. А. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. — С. 252.

14. Див.: Эбзеев Б. С. Конституция, правовое государство, конституционный суд: учеб. пособ. для вузов / Б. С. Эбзеев. — М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. — С. 25; Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации / Колосова Н. М. — М.: Городец, 2000. — С. 40; Лучин В. О. Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации / Лучин В. О. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — С. 298.

15. Тесленко М. Держава і правова охорона конституції / М. Тесленко // Право України. — 2005. — № 2. — С. 91.

16. Тесленко М. Роль громадянина у правовій охороні Конституції / М. Тесленко // Право України. — 2005. — № 12. — С. 23.