

І. Г. БИЧКОВ

**МІСЦЕ ОРГАНІВ
КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ
В МЕХАНІЗМІ СТРИМУВАНЬ
І ПРОТИВАГ ДЕМОКРАТИЧНОЇ
ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ**

Монографія

Харків
«Право»
2022

Рецензенти:

В. Д. Бринцев, доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України;

Ю. В. Георгієвський, доктор юридичних наук, доцент, завідувач відділу правового забезпечення галузевого інноваційного розвитку Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України

*Рекомендовано до видання рішенням вченої ради
Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного
розвитку Національної академії правових наук України
(протокол № 11 від 28 грудня 2021 року)*

Бичков І. Г.

Б67 Місце органів конституційної юрисдикції в механізмі стримувань і противаг демократичної правової держави : монографія / І. Г. Бичков. – Харків : Право, 2022. – 216 с.

ISBN 978-966-998-404-3

Монографія присвячена проблематиці механізмів впливу конституційної юстиції на процеси збалансування влади у демократичній державі. Автором визначено основні функції органу конституційної юрисдикції в системі поділу влади, охарактеризоване місце Конституційного Суду України в механізмі стримувань і противаг за чинною редакцією Конституції України; розкрито специфічні функції конституційного контролю в умовах країн демократичного транзиту. Особливу увагу приділено особливостям вітчизняної моделі співвідношення конституційної юстиції та судової влади, зокрема місцю кожного з цих інститутів у механізмі забезпечення взаємодії між національним правом, нормами Конвенції про захист прав людини і основних свобод і судовою практикою Європейського Суду з прав людини. Досліджено ризики конкуренції компетенцій Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції у контексті забезпечення вимог верховенства права та юридичної визначеності. Проаналізовано відповідність чинного порядку формування органу конституційної юстиції в Україні існуючій формі правління та місцю даного інституту в державному механізмі, розкрито статус судів загальної юрисдикції в якості одного з суб'єктів конституційного контролю в результаті внесення у 2017 році змін до процесуальних кодексів щодо прямої дії норм Конституції України при здійсненні правосуддя, сформульовано науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства України в сфері конституційної юстиції.

Розрахована на науковців і викладачів системи сучасної юридичної освіти, суддів та працівників апарату установ судової влади, а також на всіх, хто цікавиться проблемами конституційної юрисдикції як в Україні, так і за її межами.

УДК 342.565.2

© Бичков І. Г., 2022

ISBN 978-966-998-404-3

© Видавництво «Право», 2022

ЗМІСТ

Передмова	5
Глава I.	
КОНСТИТУЦІЙНА ЮРИСДИКЦІЯ ЯК ФАКТОР ОПТИМІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ	7
Розділ 1.	
Місце Конституції країни в системі чинників обмеження державної влади	7
§ 1. Особливості співвідношення понять «конституційної держави» та «правової держави»	7
§ 2. Проблемні аспекти обмеження державної влади правом.....	16
Розділ 2.	
Історія розвитку конституційної юрисдикції як фактору оптимізації механізмів влади в демократичній державі	28
§ 1. Перші історичні «протомеханізми» конституційного контролю.....	28
§ 2. Особливості становлення конституційної юстиції у США.....	32
§ 3. Специфічні умови формування континентальної моделі конституційної юрисдикції	35
Розділ 3.	
Місце органів конституційної юрисдикції в системі стримувань і протипаг в сучасній демократичній державі	49
§ 1. Англо-американська модель конституційного контролю.....	49
§ 2. Централізована (континентальна або кельзенівська) модель конституційної юстиції.....	66
Глава II.	
КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ В МЕХАНІЗМІ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИПАГ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ	96
Розділ 1.	
Механізм стримувань і протипаг за чинною Конституцією України.....	96
§ 1 Стримування і протипаги – відмінності у підходах до інтерпретації та класифікація	96
§ 2. Система стримувань і протипаг за чинною Конституцією України	102
§ 3. Місце судової гілки влади в системі стримувань і протипаг	113

Розділ 2.

Конституційний Суд України в механізмі стримувань і противаг органів державної влади України	120
§ 1. Конституційний Суд України та судова влада.....	120
§ 2. До питання про систему органів конституційної юрисдикції.....	127
§ 3 Конституційна юрисдикція та «контрольна влада».....	131

Розділ 3.

Чинники ефективності конституційної юрисдикції у механізмі поділу влади в державах транзитивного типу	137
§ 1. Ключові фактори, що визначають процеси демократичної трансформації у посттоталітарних країнах.....	137
§ 2. Конституційний Суд України – на межі балансу між політичним та правовим.....	148

Розділ 4.

Перспективи удосконалення моделі конституційної юрисдикції в механізмі стримувань і противаг органів державної влади в Україні	155
§ 1. Удосконалення порядку формування складу Конституційного Суду України, та відносин цього органу з Верховною Радою України та Президентом України.....	156
§ 2. Проблеми гармонізації компетенції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції у контексті забезпечення вимог верховенства права та юридичної визначеності.	163
§ 3. Проблеми узгодження впливу Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції у механізмі забезпечення взаємодії між національним правом, нормами Конвенції про захист прав людини і основних свобод і судовою практикою Європейського Суду з прав людини.	170
§ 4. Проблеми пошуку шляхів удосконалення стану реалізації принципу юридичної визначеності у процесі здійснення конституційної юрисдикції і проблеми взаємодії з громадянським суспільством, підвищення суспільної довіри та авторитету рішень Конституційного Суду України та його суддів.....	174
Висновки	177
Список використаних джерел	180
Анотація	204
Summary	210

==== Передмова

У політико-правовій практиці сучасних демократичних країн поряд із принципами верховенства права та гуманізму серед основоположних засад організації публічної влади особливе місце посідає доктрина поділу влади, що отримує практичне втілення через формування механізмів стримувань і противаг та балансу владних повноважень гілок влади. Розбудова демократичної правової державності в Україні відбувається в особливих умовах необхідності подолання стереотипів авторитарної політичної системи та відповідного типу мислення, інертності суспільства та політиків у сприйнятті конституційних цінностей та принципів, відсутності належної поваги до них, що додатково ускладнюється недосконалістю нормативно-правового регулювання, популізмом та маніпуляціями суспільною думкою, системною недостатністю публічної влади та її залежністю від тіньових процесів, регулярними намаганнями концентрувати владу та недостатністю інституційного потенціалу громадянського суспільства системно протистояти цьому. Конституційна юрисдикція в таких умовах виступає особливо важливим механізмом забезпечення конституційного балансу, недопущення узурпації влади та гарантування верховенства права в державі.

Порівняльний аналіз системи стримувань і противаг, закладених у вітчизняній Конституції з досвідом розвинених європейських країн, свідчить, що формально вони цілком відповідають традиціям останніх. У той же час неодноразове загострення відносин між гілками влади, що переростали у системні політичні кризи, та вирішувались не завжди правовим шляхом, вказують на недостатню сформованість дієвого конституційного механізму їх вирішення. Посилення ролі

парламенту не маючи під собою політично структурованого суспільства, розвиненої партійної системи та демократичної політичної культури актуалізувало проблему забезпечення конструктивної взаємодії між гілками влади. У цьому сенсі особливого значення набуває проблема визначення механізмів впливу інституту конституційної юрисдикції на процеси збалансування влади.

Представлена робота є комплексним дослідженням питань місця органів конституційної юрисдикції в механізмі стримувань і противаг демократичної правової держави, в якому сформульовано низку концептуальних теоретичних положень та висновків, а також практичних рекомендацій щодо функціонування Конституційного Суду України та удосконалення правового регулювання у відповідній сфері з урахуванням зарубіжного досвіду та міжнародних стандартів.

Глава I

КОНСТИТУЦІЙНА ЮРИСДИКЦІЯ ЯК ФАКТОР ОПТИМІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Розділ 1

МІСЦЕ КОНСТИТУЦІЇ КРАЇНИ В СИСТЕМІ ЧИННИКІВ ОБМЕЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

§ 1. Особливості співвідношення понять «конституційної держави» та «правової держави»

Проблематика конституціоналізму займає провідне місце у сучасних правових, політологічних та історичних дослідженнях. Зв'язок держави і права не викликає сумнівів, адже державна влада в демократичній правовій державі істотно залежить від права, і відповідно саме Конституція закріплює правові норми, що визначають систему вищих органів держави, порядок їх формування й функціонування, взаємовідносини та компетенцію, власне як і положення індивіда у відносинах з державною владою. Невипадково сам термін «constitutio» у перекладі з латинської мови означає «заснування», «устрій».

Детальний аналіз відповідна проблематика знайшла як у працях вітчизняних вчених: Ю. М. Тодики, С. Г. Серьогіної, В. О. Серьогіна, В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша, В. П. Тихого, О. В. Петришина, В. Я. Тація, М. І. Козюбри, В. М. Шаповала, О. В. Скрипнюка,

П. Б. Стецюка, так і в публікаціях відомих вчених близького зарубіжжя: В. Є. Чіркїна, С. А. Авакьяна, Т. Я. Хабрієвої та багатьох інших.

Як у відзначених авторів, так і в інших роботах, значна увага свого часу приділялась дослідженню питань сутності Конституції, її місця в системі нормативно-правових актів. Однак у той же час, малодослідженим залишається теоретичний аспект взаємодії конституційно-правових норм та державної влади у контексті загальної проблематики співвідношення права із державою. Відповідна проблематика має істотне значення для теорії держави та права, оскільки саме в конституції закріплюються правові норми, що є по суті вихідними для усієї національної правової системи, норми, які закріплюють інституціональні форми держави, визначають межі її діяльності.

Тобто фактично конституційні норми уособлюють те «поле» в якому дуже тісно «сходяться» такі явища як держава та право. Вирішення відповідних питань має безпосереднє практичне значення з точки зору оцінки ефективності різних механізмів забезпечення реалізації відповідних норм, адже гарантуючи реалізацію конституційно-правових норм держава якоюсь мірою виступає «суддею у власній справі». Тож інтерес представляють проблемні питання співвідношення держави і права у контексті реалізації конституційно-правових норм, місця останніх в системі чинників обмеження державної влади, вирішення яких має дозволити побудувати цілісну теоретико-правову концепцію механізмів (зокрема тих, що спираються на державно-владний потенціал) забезпечення дотримання та реалізації вказаних норм.

Як відомо, прийняття перших конституцій мало на меті закріплення такого державного правління, яке було б обмежене законом, що має вищу юридичну силу, тобто є вищим за владу. Концепція верховенства права історично була втілена у тих нормах конституцій, де йшлося про те, що конституція – це основний закон, що стоїть над монархом та усіма державними органами і посадовими особами держави, незалежно від рангів та титулів цих органів (посадових осіб). Відповідні формулювання у подальшому отримали розвиток у вигляді концепції правової держави, згідно якої у співвідношенні держави та права пріоритет має належати саме праву. У відповідному

контексті феномен конституції значною мірою відображає прагнення до легалізації ідеальної моделі правової держави, пріоритету права над державою.

Тому найбільш істотне у характеристиці перших відомих світовій практиці конституцій, полягає в тому, що вони проголошували суверенітет права, підпорядкованість державної влади праву, визначали юридичні межі здійснення державної влади [125, с. 33]. Свого часу Б. О. Кистяківський відзначав, що сутність конституційної державної влади полягає у верховенстві або суверенітеті права – в конституційній державі влада перестає бути фактичним пануванням людей та перетворюється на панування правових норм [67, с. 479]. Аналогічним чином і для сучасних конституцій характерним є те, що вони визначають правові межі державної влади, закріплюючи пріоритет, первісність права перед владою. У той же час потрібно визнати, що все було б дуже просто, якби на всіх етапах історичного розвитку та у всіх народів сам факт прийняття конституції автоматично гарантував би перетворення держави на правову.

Відомо, що з одного боку, концепція правової держави пройшла тривалий час розвитку, тобто у різні часи останню розуміли дещо по різному. А з іншого – правова держава й досі у певній мірі залишається ідеальною моделлю, до якої в реальному житті можна лише наблизитись залежно від ступеня реалізованості тих чи інших її ознак. Як відзначає з цього приводу І. В. Яковюк, поняття «правової держави» багато в чому є ідеологічним, що втілюється переважно у понятійних конструкціях програмного характеру з історично мінливим змістом. Натомість у реальному житті вона сприймається як мета і девіз, на втілення яких держава спрямовує свої зусилля. Саме через цю властивість зміст ідеї про правову державу піддається певним змінам залежно від того, які фактори визнаються конституюючими або особливо значущими у політичному відношенні в той чи інший період історії [211, с. 102].

Важливе значення для розуміння феномену правової держави має врахування історичних передумов виникнення відповідної концепції. Як відомо, вона формувалась у Західній Європі – у безпосередньому зв'язку із ранніми буржуазно-демократичними революціями, які

тривали у XVII-XVIII століттях. Відповідні ідеї виникали в межах конкретної системи поглядів, у контексті близьких за соціально-політичним змістом ідей «суспільного договору», «громадянського суспільства», «природних та невідчужуваних прав і свобод людини і громадянина», «верховенства права», «суверенітету народу», тощо. Зрозуміло, що відповідні ціннісні установки визрівали поступово на протязі досить тривалого часу. В цілому вони визначали ідеологію раннях західноєвропейських буржуазно-демократичних революцій. Для соціальних груп, що взяли цю ідеологію на озброєння, вона стала міцним засобом руйнації духовних устоїв абсолютистсько-монархічних порядків, що склалися у пізньому Середньовіччі у багатьох країнах Західної Європи, та для яких були властиві: станова ієрархічність, юридична нерівність підданих, свавілля монарха, тотальна регламентація суспільного та приватного життя, тісний зв'язок світської та духовної влади [98, с. 105], тощо.

Непрямий зв'язок між існуванням конституції у державі і можливістю охарактеризувати відповідну державу як правову знайшов прояв у науковій дискусії відносно співвідношення понять «конституційної держави» та «правової держави», що тривалий час точиться конституціоналістами та теоретиками права. Так, переважна більшість дореволюційних дослідників (М. М. Ковалевський, М. М. Коркунов, С. А. Муромцев, Б. М. Чичерін та ін.) були єдині в поглядах на те, що відповідні категорії є ідентичними, однаковими за обсягом. Так В. М. Гессен підкреслював, що лише конституційна держава є державою правовою – правова і соціальна держава суть синоніми [176, с. 276]. М. І. Палієнко навіть пропонував категорію «правова конституційна держава», що використовується і сучасними вченими, серед яких М. В. Вітрук, В. О. Четвернін, А. П. Заєць. Іншої точки зору дотримувався відомий російський вчений С. А. Котляревський, який вважав, що ототожнення правової та конституційної держави є неприпустимим – перше є поняттям метаюридичним, тоді як друге цілком вміщується в межі юридичного аналізу [85, с. 234].

У сучасній науці конституційного права рисами конституційної держави вважається зокрема: а) наявність конституції (Основного закону) або системи законодавчих актів, норм і традицій, що її замі-

нюють; б) реальна зв'язаність держави, посадових осіб відповідною конституцією; в) широке закріплення та юридичне гарантування основних прав і свобод людини та громадянина. Важливе значення має те, аби в державі діяла демократична конституція, тобто така, що спирається на загальнолюдські цінності, приймається в особливому порядку, закріплює демократичні ідеї парламентаризму, народовладдя, поділу влади, та здатна за певних соціально-економічних умов стимулювати політичний прогрес, забезпечити різнобічний розвиток особистості. Багатьма авторами відзначається, що Конституції кінця XVIII – початку XX ст., могли досить часто носити напівдемократичний або навіть антидемократичний характер, оскільки численними умовами (цензами) обмежували політичні права громадян, насамперед виборче, зберігали станові привілеї, широкі права монарха, тощо. Антидемократична конституція, в цьому сенсі здатна гальмувати позитивні процеси, обмежувати саморозвиток суспільства, пригнічувати людину та громадянина. Якщо в державі діє реакційна конституція разом із відповідним їй політичним режимом, про жодну конституційну (а там більше правову) державу в цьому випадку мови бути не може [183, с. 42]. У схожому контексті радянська наука традиційно розрізняла класову сутність конституції та її зміст. Основу подібного підходу складала формаційна теорія, згідно якої класова сутність конституції розглядалась як основна соціально-політична характеристика, що виявляється у її змісті, принципах, властивостях та функціях і чинить вирішальний вплив на форму конституції, окреслює її характерні риси. Зміст конституції це конкретизація її класової сутності, що може змінюватись під впливом низки об'єктивних та суб'єктивних факторів, через що у конституції виділяли дві окремих частини змісту – одну соціальну, іншу – правову [73, с. 172].

В той же час, потрібно розуміти, що будь-які оцінки завжди є відносними, і те що сьогодні виглядає як антидемократичне, декілька сторіч тому назад можливо просто не могло мати альтернативи. Саме тому неможна впевнено стверджувати, що конституції, які обмежували політичні права громадян, зберігали станові привілеї та широкі права монарха, були суто негативним явищем, яке стримувало розвиток суспільства, і т. ін., адже на той час вони лише відображали ре-

альний стан речей, співвідношення сил у суспільстві. Більше того, оцінка демократичності тих чи інших конституційних норм так чи інакше залежить від суб'єктивних факторів. І якщо відносно норм конституцій XVIII ст., що закріплювали соціальну нерівність, обмежували права громадян, ще можна більш-менш впевнено констатувати їх недемократичний характер, то у наш час оцінка багатьох конституційних норм навіть у розвинених європейських країнах досить часто викликає багато дискусій. Так, в Угорщині, значний суспільний резонанс викликав підтриманий абсолютною більшістю голосів у парламенті пакет конституційних змін, яким було заборонено бродяжництво і посилені заходи покарання стосовно бездомних. Відтепер за ночівлю на вулиці вони можуть бути присуджені до великого штрафу або навіть одержати тюремний термін. Крім того, студентів, що одержують стипендію, зобов'язано кілька років відпрацювати в країні після завершення навчання. Одночасно поправками було заборонено публікацію політичної реклами в недержавних ЗМІ в період виборчих кампаній. Прийнятими змінами також суттєво обмежено повноваження Конституційного суду. Тепер він не може переглядати зміни, внесені в Основний закон – за винятком випадків, коли були допущені процесуальні помилки. У заяві голови Єврокомісії Жозе Мануеля Баррозу з цього приводу говориться, що поправки «дають привід для занепокоєння» із приводу верховенства закону в Угорщині. Генеральний секретар Ради Європи Торбьєрн Ягланд заявив, що своїм рішенням угорські депутати ставлять під сумнів «правову державність, європейське законодавство й стандарти Ради Європи» [49]. Дещо раніше Конституційний суд Угорщини також визнав нові положення незаконними. Масштабній критиці реформу піддала й опозиція, у зв'язку із чим, на знак протесту проти змін, у Будапешті люди вийшли на акції протесту.

Отже, як бачимо, демократичний (або недемократичний) характер тих чи інших конституційних норм і в наш час не завжди може стати предметом однозначних оцінок. А це у свою чергу зайвий раз актуалізує проблематику співвідношення правової та конституційної держави.

У порівнянні з вищевідзначеними ознаками конституційної держави, правова держава має з нею багато спільного, але характеризу-

ється окрім того верховенством права, наявністю розвиненого громадянського суспільства, реальним функціонуванням незалежного ефективного суду, високим рівнем правосвідомості і правової культури окремих індивідів, посадових осіб та суспільства в цілому. Тобто, поняття конституційної держави більш орієнтоване на зовнішні, «формальні» характеристики, тоді як феномен правової держави характеризує саме стан реального співвідношення держави та суспільства, держави та права. Як відзначали свого часу Ю. М. Тодика із О. П. Євсєєвим, між поняттями «правова держава» та «конституційна держава» не можна ставити знак рівності, адже хоча вони і є близькими та взаємозумовленими, але тим не менш мають низку істотних відмінностей, що мають принциповий характер – конституційна держава є важливим, але все ж таки компонентом правової держави, тобто кожна правова держава є конституційною, але не будь-яка конституційна держава може бути правовою [183, с. 44]. В результаті, очевидно, що формування конституційної державності є лише етапом, проміжною ланкою на шляху формування правової держави.

Поряд із співвідношенням понять «конституційної» та «правової держави», відповідна проблематика набуває не менш важливого значення у контексті взаємодії таких феноменів як держава та права. Невипадково, ці питання стали предметом активної наукової дискусії ще на етапі формування концепції правової держави, будучи матеріалізованими поміж іншим у вигляді теорій «правової першості» та «першості держави». Загалом, питання співвідношення права та держави досі залишаються одними з найбільш дискутованих в юридичній науці, як з точки зору співвідношення концепцій природного та позитивного права, так і в аспекті визначення того, що саме (воля держави чи імперативні правові приписи) повинно виступати запорукою успішного суспільного розвитку [156, с. 10].

У той же час в цілому є підстави відзначати те, що вітчизняна юридична наука останнім часом дедалі більше відходить від радянської ідеології розуміння права як продукту державної діяльності, в результаті чого найбільш усталеним стає погляд на те, що у співвідношенні держави та права первинним є саме право. Адже право

є невід'ємною умовою життя людини у розвиненому суспільстві, внаслідок чого розуміється як таке, що ніким не надається та ніким не може бути відчуженим. Держава має бути обмежена правом, по-слідовно здійснювати його вимоги. Відповідні обставини дозволяють дослідникам резюмувати те, що епоха державоцентризму себе вичерпала – її місце заступила епоха людиноцентризму [137, с. 36].

Беззаперечно, в основі відповідних парадигмальних змін лежать зрозумілі та виправдані обставини. Водночас, важливою є не тільки сфера належного та ідеального, але і реальні можливості їх практичного втілення. Беззастережне захоплення новітніми течіями окремих дослідників взагалі схиляє до думки про існування такого права, що цілком може бути реалізоване й без держави, прикладом чого, на їх думку, зокрема є право приватне [97, с. 16]. Однак не можна залишати поза увагою той факт, що хоча норми приватного права й можуть використовуватись та дотримуватись учасниками відповідних правовідносин добровільно, однак у випадку їх порушення однією зі сторін, інша все одно розраховуватиме на захист своїх прав уповноваженими державними органами.

Як відомо, фундаментальними юридичними ознаками права є його обов'язковість та, відповідно, примусовість [55, с. 150–151]. В інтерпретації класиків марксизму-ленінізму, ознака примусовості навіть давала формальні підстави зневажати цінність права, адже вважалось, що право є нічим без апарату, здатного примушувати до дотримання норм права [92, с. 99]. Безперечно, примусовість права не потрібно розуміти спрощено, як можливість спиратися в процесі його реалізації тільки на примусову силу держави, а тим більше на застосування насильницьких методів, адже виконання права має гарантуватись поміж іншим його легітимністю, правосвідомістю громадян, тощо. Однак можливість застосування примусу, примусових заходів до порушників права виступає важливою та необхідною гарантією безпеки усього суспільства. Але якщо відносно регулювання поведінки людей здатність держави забезпечити реалізацію правових приписів не викликає сумнівів та навряд чи може бути предметом наукової дискусії, то значно більш складним у відповідному сенсі виглядає процес реалізації *правових норм, які спрямовані на стримування самої держа-*