

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ ЯК ГАРАНТ ДОДЕРЖАННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE AS A GUARANTOR OF OBSERVANCE OF THE CONSTITUTION OF UKRAINE

Суховерхий О.О., студент II курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Кушніренко О.Г., к.ю.н,
доцент кафедри конституційного права України
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Чимала кількість вчених-юристів дотримується позиції, що Президент України є гарантом дотримання Конституції України. Головним аргументом на підтримку цієї позиції є така норма ч. 2 ст. 102 Конституції України: «Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина». У статті автори відстоюють позицію, відповідно до якої Президент України не повинен бути гарантом дотримання Конституції України.

Дискусія щодо того, хто ж є гарантом дотримання Конституції України, розгорілась ще в першій половині ХХ століття між Карлом Шміттом та Хансом Кельзенем. К. Шмітт вважав, що гарантом дотримання Конституції є президент (глава держави), тоді як Г. Кельзен зазначав, що гарантом дотримання Конституції має бути спеціалізований орган конституційної юрисдикції – конституційний суд.

Конституційний Суд України – це орган конституційної юрисдикції, що здійснює конституційний контроль. Саме цей орган має повноваження, притаманні гаранту дотримання Конституції України, тоді як Президент України не має відповідних повноважень або не може скористатись цими повноваженнями без допомоги Конституційного Суду України.

Президенти України неодноразово порушували Конституцію України. У статті автори згадують про незаконне призначення директора Національного Антикорупційного Бюро України у 2015 році, незаконний розпуск Верховної Ради України у 2019 році, невиконання вимог щодо несумісності поєднання підприємницької діяльності та виконання обов'язків Президента України, а також незаконне переслідування судді Конституційного Суду України.

Проаналізовано повноваження Конституційного Суду України як гаранта дотримання Конституції України, зазначено перешкоди реалізації цих повноважень Конституційним Судом, а також запропоновано внесення змін до Конституції України.

Ключові слова: гарант дотримання Конституції України, Конституційний Суд України, Президент України, орган конституційної юрисдикції, повноваження глави держави.

A large number of legal scholars hold the position that the President of Ukraine is the guarantor of compliance with the Constitution of Ukraine. The main argument in support of this position is the provision of Part 2 of Article 102 of the Constitution of Ukraine: "The President of Ukraine is the guarantor of state sovereignty, territorial integrity of Ukraine, compliance with the Constitution of Ukraine, human and civil rights and freedoms". In the article, the authors defend the position that the President of Ukraine should not be a guarantor of compliance with the Constitution of Ukraine.

The debate over who is the guarantor of the Constitution of Ukraine erupted in the first half of the twentieth century between Karl Schmitt and Hans Kelzen. Schmitt believed that the guarantor of the Constitution is the president (head of state); while Kelzen believed that the guarantor of the Constitution should be a specialized body of constitutional jurisdiction – the Constitutional Court.

The Constitutional Court of Ukraine is a body of constitutional jurisdiction that exercises constitutional control. This body has the powers inherent in the guarantor of the Constitution of Ukraine, while the President of Ukraine does not have the appropriate powers or cannot use these powers without the assistance of the Constitutional Court of Ukraine.

The Presidents of Ukraine have repeatedly violated the Constitution of Ukraine. The authors mention the illegal appointment of the director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in 2015, the illegal dissolution of the Verkhovna Rada of Ukraine in 2019, non-compliance with incompatibility of business and Presidential duties, and illegal harassment of a judge of the Constitutional Court.

The article analyzes the powers of the Constitutional Court of Ukraine as a guarantor of compliance with the Constitution of Ukraine, indicates obstacles to the exercise of these powers by the Constitutional Court, and proposes amendments to the Constitution of Ukraine.

Key words: guarantor of observance of the Constitution of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine, President of Ukraine, body of constitutional jurisdiction, powers of the head of state.

Актуальність теми. Проблема визначення гаранта дотримання Конституції набула поширення в першій половині ХХ століття, в результаті чого в багатьох європейських державах були створені спеціальні органи конституційної юрисдикції – конституційні суди. В Україні також був створений відповідний орган – Конституційний Суд України, конституційно-правовий статус якого потребує подальшого вдосконалення та є об'єктом досліджень учених-юристів.

Аналіз досліджень і публікацій. Тема визначення гаранта дотримання Конституції ставала предметом досліджень як українських (Н.В. Агафонова [1], Т.М. Слінько та В.П. Колісник [8]), так і іноземних науковців (Карл Шмітт [9], Ханс Кельзен [10]). Вищезгадані та інші науковці здійснили значний внесок у розуміння зазначеної проблеми, але залишається багато спірних положень щодо гаранта дотримання Конституції, особливо з огляду на ті виклики, які сьогодні наявні в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 2 ст. 102 Конституції України, «Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина». Проте в дійсності є низка причин поставити під сумнів доцільність використання терміна «гарант дотримання Конституції України» щодо Президента України (далі – Президент України, глава держави).

По-перше, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Отже, щоби стверджувати, що Президент України – це гарант дотримання Конституції України, глава держави повинен мати достатній обсяг повноважень саме в цій сфері.

Прихильниця ідеї декларування Президента України як гаранта дотримання Конституції України Н.В. Агафонова

у своїй праці «Президент України як суб'єкт конституційної реформи і гарант додержання Конституції України» оповідає про «особливості конституційно-правового статусу Президента України» [1, с. 12]. В дійсності Президент України – це єдиний владний суб'єкт, зазначений у Конституції, який має не конституційно-правовий, а конституційний статус. Це означає, що повноваження Президента України вичерпним чином описані в Конституції України, зокрема у ст. 106, та не можуть бути доповнені в окремих законах.

Наприклад, відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з подальшим поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України. Це означає, що Президент України не здійснює контроль у процесі внесення змін до Конституції України. Пояснюється це тим, що за закон про внесення змін до Конституції має проголосувати кваліфікована більшість народних депутатів України, яка може імплементувати зміни до Конституції України без урахування думки глави держави. Після успішного голосування за закон про зміни до Конституції України Президент України зобов'язаний підписати цей нормативно-правовий акт, а в разі його відмови закон вважається таким, що був підписаний. Більш того, у разі внесення змін до першого, третього або тринадцятого розділу Конституції України підпис глави держави не потрібен взагалі, адже в такому разі проводиться всеукраїнський референдум. Конституційний Суд України здійснює контроль за конституційністю закону про зміни до Конституції України, що передбачено ст. 159 Основного Закону: «законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам ст. ст. 157 і 158 цієї Конституції».

Згідно з ч. 3 ст. 106 Конституції України, «Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України». Це є законодавчо закріплена нормотворча форма діяльності глави держави. Проте обов'язковість виконання актів Президента України є не доказом того, що Президент України є гарантом додержання Конституції України, а доказом контролю за ним, адже теоретично глава держави не може видати неконституційний указ чи розпорядження, оскільки, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 150, «до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України актів Президента України».

Крім цього, відповідно до абз. 2, 4, 5 п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції України, Конституційний Суд України (далі – Конституційний Суд України, Конституційний Суд, Суд, КСУ) також перевіряє щодо конституційності закони та інші правові акти Верховної Ради України, акти Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення мають не суперечити Конституції України, а також законам України та актам Кабінету Міністрів України. Органи судової влади, здійснюючи нормотворчу функцію, мають керуватись принципом верховенства права («the rule of law»). Контроль за конституційністю законів та актів Кабінету Міністрів України, як зазначено вище, здійснює Конституційний Суд України.

Отже, гарантом Конституції України має бути орган, який здійснює конституційний контроль, а саме єдиний орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України [2, с. 120].

Певні повноваження гаранта додержання Конституції України глава держави все ж таки має. Наприклад, відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України, «Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України». Проте КСУ може визнати акт Кабінету Міністрів України конституційним, отже, Президент України не може самотужки здійснити конституційний контроль, бо, відповідно до ст. 152 Основного Закону, «закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремі частини, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набуття ними чинності».

До того ж висновки Суду є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені [3, с. 64].

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 106, «Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України». Проте, відповідно до ч. 1 ст. 151 Конституції України, «Конституційний Суд України за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України надає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість», тобто хоча Президент України підписує договори з іноземними державами від імені України, імплементувати договір можна лише після позитивного висновку Конституційного Суду України.

Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 106, «Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою». Проте останнє повноваження є лише актом реагування глави держави на вимогу громадян і є підтвердженням не довіри до Президента України як глави держави, а неспроможністю представницьких органів здійснити волю народу. Пункт 2 ч. 1 ст. 72 Конституції України описує вимоги для проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою таким чином: «всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області».

Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 85, Верховна Рада України може усунути Президента України в порядку імпичменту. Частина 6 ст. 111 Конституції України детально описує вимоги до проведення цієї процедури таким чином: «рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент та отримання висновку Верховного Суду про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину». Отже, Президент України може бути усунений тільки після висновку Конституційного Суду, що здійснює конституційний контроль за процедурою розслідування і розгляду справи про імпичмент.

Чи не єдине повноваження Президента України притаманне гаранту додержання Конституції України, яке глава держави здатен виконати самотужки, описане п. 16 ч. 1 ст. 106 Основного Закону. Так, «Президент України скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки

Крим». Проте назвати гарантом додержання Конституції України особу, яка без сторонньої допомоги може лише зупинити акт представницького органу автономної республіки, ми не можемо.

Крім того, неспроста, говорячи про неможливість видання Президентом України неконституційного указу чи розпорядження, ми використали слово «теоретично». На практиці Президенти України порушували Конституцію України. Чи можна вважати гарантом додержання Конституції України особу, яка порушує цю Конституцію?

Національне Антикорупційне Бюро України було створено 16 квітня 2015 року. Того ж дня Президент України призначив директора цього органу, незважаючи на те, що «гарант додержання Конституції» не мав відповідних конституційних повноважень.

Слід зауважити, що всі Президенти України без винятків за час своєї каденції неодноразово порушували Конституцію України. Як приклад можна навести Указ Президента від 29 грудня 2020 року, яким був незаконно відсторонений голова КСУ від виконання обов'язків судді Конституційного Суду України. Відповідне повноваження у Президента України відсутнє. Так, Суд наголосив на тому, що, видавши Указ від 29 грудня 2020 року № 607/2020, Президент України вийшов за межі своїх конституційних повноважень та застосував до судді Конституційного Суду України захід забезпечення кримінального провадження, який, відповідно до Конституції та законів України, не може бути застосовано до суддів Конституційного Суду України.

У зазначеному Указі Президента України, як на підставу для відсторонення судді Конституційного Суду України від посади, міститься посилання на ч. 3 ст. 154 Кримінального процесуального кодексу України. Однак положення цієї статті не поширюються на суддів Конституційного Суду України та є незастосовними щодо них.

Конституційний Суд наголосив на тому, що Конституцією України не передбачено процедури зняття з посади судді Конституційного Суду України, а також зазначив, що навіть судді судових органів влади хоча формально можуть декларуватись як такі, що були призначені Президентом України, проте усунути їх глава держави не має права. «Відповідно до ч. 1 ст. 128 Конституції України, призначення на посаду судді здійснюється Президентом України. Однак при цьому Президент України жодним чином не стосується відсторонення судді від здійснення правосуддя. Тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя не охоплюється поняттям «відсторонення від посади» і є окремим видом заходів забезпечення кримінального провадження. Кримінальний процесуальний кодекс України встановлює спеціальний суб'єкт та особливий порядок тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності. Таке рішення ухвалюється Вищою радою правосуддя на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора або його заступника» [4].

У висновку Суд визначає Указ Президента України нікчемним і наголошує на тому, що дії Президента України є порушенням не тільки Конституції України, але й Кримінального кодексу України, зокрема за ст. 344 (втручання у діяльність державного діяча) та ст. 376 (втручання в діяльність судових органів).

Варто зауважити, що юридична позиція Конституційного Суду України також вимагає критики. Так, притягнути до кримінальної відповідальності шостого Президента України за ст. 376 Кримінального кодексу України неможливо, адже Конституційний Суд України не є судовим органом. КСУ – контрольний орган конституційної юрисдикції [5]. Відсторонений суддя хоч формально займає посаду судді Конституційного Суду, проте фактично займає посаду судді в несудовому органі. Отже, формального складу злочину за ст. 376 Кримінального Кодексу України в діях Президента України немає.

Відповідно до ч. 4 ст. 103 Конституції України, Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. П'ятий Президент України, який обіймав пост із 2014 по 2019 роки, в перші роки президенства порушував зазначену норму Конституції. Лише на початку 2016 року Президент України передав свою частину акцій компанії «Рошен» в управлінні приватній інвестиційній банківській компанії «N M Rothschild & Sons», яка належить сім'ї Ротшильдів [6].

Варто зауважити, що в певних випадках Конституційний Суд України «допомагає» главі держави порушувати Конституцію України. Так, наприклад, після розпуску Верховної Ради України у 2019 році Конституційний Суд України визнав дії шостого Президента України такими, що відповідають Основному Закону.

Суд наголосив на тому, що Президент мав право розпустити парламент відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 90 Конституції України. «Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 цієї Конституції» [4]. Проте коаліція припинила своє існування 17 травня 2019 року, а Президент оголосив про розпуск Верховної Ради України 20 травня 2019 року, тобто через три дні, а не через місяць [7].

В конституційному поданні народні депутати України заявили про порушення принципу верховенства права в діях глави держави. Конституційний Суд наголосив на тому, що «основна мета верховенства права полягає насамперед в обмеженні влади держави над людиною, забезпеченні від довільного втручання держави та її органів у певні сфери життєдіяльності людини», а також зазначив, що ця претензія не є доцільною. На наш погляд, у діях Президента України наявне втручання в діяльність народних депутатів України, адже порушено право, гарантоване ч. 1 ст. 38 Основного Закону: «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Більш того, шостий Президент України порушив Кримінальний кодекс України, а саме ст. 344 (втручання у діяльність державного діяча).

30 вересня 2010 року Конституційний Суд України визнав Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV неконституційним через порушення процедури ухвалення Закону й таким, що втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення. Проте Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року втратив чинність переважно з 1 січня 2006 року, коли відповідні зміни були імплементовані в Конституцію України.

Так, Конституційний Суд України інколи ухвалює неконституційні рішення. Проте, на наш погляд, Суд робить це через те, що перебуває під надмірним впливом з боку Президента України та Верховної Ради України, адже саме ці суб'єкти разом зі з'їздом суддів призначають склад Конституційного Суду України, до того ж саме Верховна Рада України надає гарантії діяльності КСУ, зокрема фінансові гарантії.

Можна навести багато аргументів на користь того, що не Президент повинен бути гарантом додержання Конституції. Зокрема, в недалекому майбутньому Україна може змінити форму правління на парламентську республіку. Як відомо, за такої форми правління президенти переважно обираються парламентами, а не виборцями, отже, не мають представницького мандату, їхні повноваження

дуже обмежені, а діють вони переважно за дорученням уряду та відповідального міністра. Такі президенти фактично не мають власних повноважень, у зв'язку з чим виникає слушне питання про те, як такий президент може бути гарантом додержання Конституції.

Декларування Президента України як гаранта додержання Конституції України вперше відбулось у Законі України «Про внесення змін і доповнень до Конституції УРСР» 1992 року. Маючи на меті вибрати французьку конституційну модель, що передбачає сильну президентську владу, ці зміни мали право на імплементацію. Проте з плином часу статус Президента України як гаранта додержання Конституції України перестав відповідати реаліям, а сама норма Конституції України потребує істотних змін.

Уперше конституційні суди були утворені в Австрії 1919 року та в Чехословаччині у 1920 році [8, с. 551]. Дискусія щодо того, хто є гарантом додержання Конституції, розгорілась саме в той час у Німеччині. Карл Шмітт [9] та Ганс Кельзен [10] були лідерами цієї дискусії. Так, Карл Шмітт висловив позицію, відповідно до якої президент держави є гарантом додержання Конституції. Ганс Кельзен висловив позицію, відповідно до якої здійснення конституційного контролю покладається на спеціалізований орган конституційної юрисдикції – конституційний суд.

Висновки. На наш погляд, саме Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції є гарантом

додержання Конституції України. Конституційний Суд України здійснює конституційний контроль, може зупинити дію актів вищих органів державної влади у випадках порушення Основного Закону, надає висновки щодо відповідності міжнародних договорів Конституції України, надає висновки щодо імпичменту Президента України, а також здійснює низку інших важливих функцій, притаманних органу конституційного контролю.

Президент України – це політичний владний суб'єкт. Гарантом додержання Конституції України, як видається, не може бути суб'єкт влади, який не має на це відповідних повноважень, діяльність якого значною мірою залежить від політичної ситуації в державі та за її межами, а також особа, яка потенційно може порушувати Конституцію. Ми впевнені, що гарантом додержання Конституції України повинен бути саме Конституційний Суд, у зв'язку з чим в Конституцію України потрібно буде внести відповідні зміни. Пропонуємо викласти норму ч. 1 ст. 147 в такій редакції: «Конституційний Суд України – це контрольний орган конституційної юрисдикції, який є гарантом додержання Конституції України». Частина 2 ст. 102 пропонуємо викласти в такій редакції: «Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина». Звичайно, здійснити ці зміни буде можливо лише тоді, коли суспільство та політичні еліти будуть готові до цього.

ЛІТЕРАТУРА

1. Агафонова Н.В. Президент України як суб'єкт конституційної реформи і гарант додержання Конституції України. *Актуальні проблеми сучасної юриспруденції*. 2016. № 4. С. 12–17.
2. Суховецький О.О. Кушніренко О.Г. Перспективи утворення контрольної гілки влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 119–121
3. Конституція України : станом на 1 вересня 2021 року / *Верховна Рада України*. Харків : Право, 2021. 74 с.
4. Щодо Указу Президента України «Про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України» від 29 грудня 2020 року № 607/2020. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/shchodo-ukazu-prezydenta-ukrayiny-pro-vidstoronennya-vid-posady-suddi-konstytucijnogo-sudu> (дата звернення: 25.01.2022).
5. Ісакова В.М. Міжнародні механізми забезпечення права на правову допомогу: загальнотеоретична характеристика. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnye-mehanizmy-obespecheniya-prava-na-pravovuyu-pomosch-obscheteoreticheskaya-harakteristika/viewer> (дата звернення: 25.01.2022).
6. Порошенко передал акції «Рошен» в управление Ротшильдам. URL: https://lenta.ru/news/2016/05/20/roshen_rothschild_trast (дата звернення: 25.01.2022).
7. Європейська Україна. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Європейська_Україна (дата звернення: 25.01.2022).
8. Конституційне право України : підручник / Т.М. Слінько, В.П. Колісник та ін. Харків, 2020. 592 с.
9. Шмітт К. Гарант Конституції. 1931. 54 с.
10. Кельзен Г. Судова гарантія Конституції (Конституційна юстиція. Частина 1). 11 с.