

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-1/11>

КОНЦЕПЦІЯ САМООБМЕЖЕННЯ СУДУ: ДОКТРИНА «ПОЛІТИЧНОГО ПИТАННЯ»

THE CONCEPT OF SELF-LIMITATION OF THE COURT: THE DOCTRINE OF THE “POLITICAL ISSUE”

Байрачна Л.К., к.філос.н.,
доцентка кафедри конституційного права України
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стогній О.А., студентка I курсу магістратури
міжнародно-правового факультету
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті проаналізовано концепцію самообмеження суду. Зокрема, увагу приділено доктрині «політичного питання» – автори визначили поняття самообмеження суду. Актуальність теми зумовлена тим, що дуже часто перед Конституційним Судом України постають питання, у розгляді яких він відмовляє (наприклад, конституційна криза 2020 р.). Автори розкрили поняття концепції самообмеження суду з акцентом на судовій практиці Конституційного Суду України. Здійснено порівняльний аналіз рішень Конституційного Суду України, що стосувалися доктрини «політичного питання». Крім того, у дослідженні автори брали до уваги різноманітні теоретичні доробки вітчизняних і зарубіжних науковців. Встановлено, що метою доктрини самообмеження суду є відмежування його діяльності від політизації. Визначено, які проблеми можуть виникати під час застосування доктрини самообмеження суду. Обґрунтовано, що одна з проблем, яка виникає перед судом, – з'ясування того, чи є питання політичним. Якщо Конституційний Суд України встановить, що питання є таким, він не буде розглядати його взагалі, а отже, проблема не буде вирішена. Це призведе до того, що публічні відносини, які виникли через політичне питання, залишаться неврегульованими, що своєю чергою призведе до прогалин у регулюванні суспільних відносин. Встановлено, що неврегулювання певних політичних відносин призведе до напруження в суспільстві та дискредитації органу конституційної юрисдикції. Аргументовано, що необхідно встановити чіткі критерії для відкриття конституційного провадження та відмови в ньому. Наголошено на тому, що Конституційний Суд України повинен гарантувати ефективність інструментів конституційного народовладдя, його завданням має бути утвердження у свідомості громадян сприйняття Конституції України як дієвого засобу захисту демократії та прав людини. Зроблено висновки щодо окреслених проблем та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: концепція самообмеження суду, доктрина «політичного питання», конституційне судочинство, Конституційний Суд України, політизація.

The article analyzes the concept of self-limitation of the court. In particular, attention is paid to the doctrine of the “political issue” – the authors have defined the concept of self-limitation of the court. The urgency of the topic is due to the fact that very often the Constitutional Court of Ukraine is faced with issues that it refuses to consider (for example, the constitutional crisis of 2020). The authors revealed the concept of self-limitation of the court with an emphasis on the case law of the Constitutional Court of Ukraine. A comparative analysis of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine related to the doctrine of the “political issue”. In addition, the authors took into account a variety of theoretical achievements of domestic and foreign scientists. It is established that the purpose of the doctrine of self-limitation of the court is to separate its activities from politicization. It is determined what problems may arise during the application of the doctrine of self-limitation of the court. It is justified that one of the problems that arises before the court is to find out whether the issue is political. If the Constitutional Court of Ukraine finds that this is the case, it will not consider it at all, and therefore the problem will not be resolved. This will lead to unresolved public relations arising from the political issue, which in turn will lead to gaps in the regulation of public relations. It has been established that failure to regulate certain political relations will lead to tensions in society and discredit the body of constitutional jurisdiction. It was argued that it is necessary to establish clear criteria for initiating and refusing constitutional proceedings. It is emphasized that the Constitutional Court of Ukraine must guarantee the effectiveness of the instruments of constitutional democracy, its task should be to establish in the minds of citizens the perception of the Constitution of Ukraine as an effective means of protecting democracy and human rights. Conclusions on the outlined problems are made and the ways of their solution are offered.

Key words: concept of self-limitation of the court, doctrine of “political issue”, constitutional judiciary, Constitutional Court of Ukraine, politicization.

Вступ. Питання концепції самообмеження суду є досить цікавим на цьому етапі розвитку українського суспільства. Адаже перед Конституційним Судом України (далі – КСУ) часто постають складні й неоднозначні питання, які мають бути вирішені, оскільки вони мають вагомое соціально-політичне значення.

Наукові доробки. Питаннями концепції самообмеження суду, а саме проблемами доктрини «політичного питання», займалися такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як Р. Белькович, С. Різник, Р. Розанвалон, О. Скрипник, В. Скоромоха, І. Сліденко, А. Селіванов, М. Тесленко, Д. Терлецький.

Метою роботи є розкриття концепції самообмеження суду в аспекті доктрини «політичного питання». Для її досягнення необхідно вирішити такі завдання:

- проаналізувати концепцію самообмеження суду;
- з'ясувати основні проблеми в діяльності Конституційного Суду України;
- визначити суть доктрини «політичного питання»;
- дослідити в судовій полеміці Конституційного Суду України концепцію самообмеження суду та доктрину «політичного питання».

Результати дослідження. Варто зазначити, що концепція самообмеження суду існує вже досить давно. Наприклад,

у США ще в 1935 р. Теодор Рузвельт у межах своєї програми «Новий курс» намагався ввести деякі зміни до законодавства, а Верховний суд США визнав ці заходи неконституційними. На що Т. Рузвельт зазначив, що суд є політизованим і його дії спрямовані на погіршення життя пересічних громадян, тоді як основною метою його діяльності є покращення життя людей.

З того часу питання політизації лише загострилося. Так, у 1954 р. Верховний суд США визнав неконституційним введення обмеження на спільне навчання кольорового та білого населення. А в 70-х рр. XX ст. в юридичній спільноті США з'явилися нова тенденції, течії, що мали назви «критичні правові дослідження» та «расова критична теорія». Юристи, які брали участь у цьому русі, стверджували, що все американське правосуддя засноване насамперед на необхідності захисту інтересів панівного класу, і расове питання – це питання білої переваги. Спираючись на роботи таких відомих авторів, як Франц Фанон, Вільям Дюбуа, Антоніо Грамші, вони стали розробляти расову критичну теорію та доводили, що американське правосуддя не є нейтральним, що тільки на папері норми поширюються на всіх, а на практиці рішення судів залежить від того, якої раси людина [1].

Як бачимо, це питання турбує спільноту вже багато років. У нашому дослідженні варто звернутися до українського досвіду, зокрема до рішень Конституційного Суду України та його тлумачень концепції самообмеження суду.

По-перше, звернемося до Рішення КСУ від 7 травня 2002 р. у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб. КСУ висловив юридичну позицію, згідно з якою до юрисдикції Конституційного Суду України належить вирішення питань, які мають правовий (а не політичний) характер [2].

Як зазначив С. Різнюк, основною метою концепції самообмеження суду є відмежування його діяльності від політизації. Конституційний Суд України має чітке завдання – встановити, чи порушує певний акт Конституцію України незалежно від резонансності події та її значимості в політичному житті. Проте іноді КСУ відмовляє у вирішенні таких справ через «політичні міркування законодавця». Зрозуміло, що Верховна Рада України – це політичний орган, і всі його акти певною мірою пов'язані з політичними міркуваннями. С. Різнюк вважає, що в такому випадку на Конституційний Суд України покладається зобов'язання щодо оцінки самого акта, адже політичні міркування в ньому не позбавляють його чинності, тому відмова розглядати таку справу є необгрунтованою [4].

Крім того, концепція самообмеження суду повинна мати критерії не лише оцінювання конституційності нормативних актів, а й оцінювання «політичності» питання, порушеного перед єдиним органом конституційної юрисдикції. Адже призначення Конституційного Суду України у правовій, демократичній державі в будь-якому разі пов'язане з діяльністю вищих органів державної влади [5, с. 10].

Призначення КСУ пов'язане з діяльністю вищих органів державної влади. Зокрема, основним його завданням є перевірка встановлення конституційності правових актів цих органів, що своєю чергою призводить до покладення великої відповідальності на суддів, адже завжди існувала й буде існувати небезпека втручання суду в політичний процес. Такі дії можуть призвести до виникнення недовіри до діяльності суду серед суспільства, а також ініціювання питань щодо необхідності існування Конституційного Суду України загалом [3].

Зокрема, у деяких своїх рішеннях КСУ зазначав, що політичні питання не належать до його компетенції, і відмовляв у відкритті конституційного провадження [6].

Із цього можемо дійти висновку, що доктрина «політичного питання» має певні слабкі місця. Коли КСУ від-

мовляється від відкриття конституційного провадження, він залишає без належного реагування запит суб'єкта, який уповноважений на звернення до суду. Це призводить до нехтування конституційним правом суб'єкта, що звертався зі зверненням на вирішення проблемного питання. У такій ситуації суд не з'ясує обставини справи, що стосуються юридичного питання відповідності нормативного акта Конституції України [3, с. 169].

В Україні доктрина «політичного питання» застосовується для запобігання політизації КСУ. І. Сліденко зазначив: «У випадках, коли відбувається політизація органу конституційного контролю, це призводить до нараження на небезпеку тих суспільних відносин, що регулюються таким органом. <...> Доктрина «політичного питання» існує лише для ухилення органом конституційного контролю від політично незручних слухань» [6, с. 180].

Хоча водночас І. Сліденко в одній зі своїх окремих думок зауважив, що насправді самоусунення Конституційного Суду України іноді є єдиним способом вирішення конституційного конфлікту, а не приведення до його погіршення [7].

Не варто забувати про той факт, що встановлення конституційності правових актів органів публічної влади є предметом компетенції Конституційного Суду України. Тому на суддів покладається певний тягар, адже є можливість того, що відбудеться політизація судового процесу. Також ця ситуація призведе до виникнення недовіри громадськості до діяльності суду, що може призвести до дискусій стосовно обмеження повноважень конституційних судів [8, с. 260].

Звернемося до рішення КСУ у справі стосовно державних свят від 5 березня 1998 р. № 15-у/98. Суд зазначив, що під час встановлення таких свят законодавець керується політичними мотивами (питання стосувалися зміцнення громадської безпеки, забезпечення багатоманітності, як політичної, так і ідеологічної). КСУ дійшов висновку, що оцінка відповідності цих міркувань сучасному реальному стану суспільного життя в Україні – це питання політичне, а не юридичне. Водночас вирішення політичних питань суперечить призначенню Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції, оскільки будь-яка політична діяльність є несумісною з діяльністю як суддів судів загальної юрисдикції, так і суддів Конституційного Суду України [9].

С. Різнюк піддав критиці таке обгрунтування Конституційного Суду України. Він зазначив, що на суд не покладалася обов'язок оцінювати політичні міркування законодавця. Так, згідно з положеннями Конституції України КСУ повинен оцінювати нормативні акти на предмет відповідності їх Конституції України. Зрозуміло, що нормативний акт приймається на основі певних політичних міркувань, проте він залишається об'єктом конституційного контролю. Тому суб'єкт права на звернення до Конституційного Суду України має право порушити питання про відповідність конкретних норм того чи іншого акта Конституції України та отримати рішення КСУ про наявність чи відсутність суперечностей цього акта з Основним Законом України [3].

Презумпція конституційності нормативних актів означає, що якщо КСУ не відкриває провадження у справі, то норма автоматично залишається «конституційною», що є вигідним для однієї зі сторін конфлікту [10, с. 10].

Варто звернутися до думки М. Тесленко, яка зазначила, що політичне питання лежить в основі будь-якого конституційного спору, тому зрозуміло, що таке питання може перерости в питання про владу. Справжній зміст конституційної норми можна визначити через встановлення волі, що виражена в законі, яка своєю чергою є встановленням волі політичної. Із цього постає, що в будь-якому випадку ухвалення акта буде відповідати інтересам однієї політичної сили та суперечити інтересам іншої [11, с. 12].

А. Селіванов вважає, що це призводить до того, що вирішення політичних питань суперечить призначенню Конституційного Суду України. Проте головною проблемою в цій ситуації є відмежування юридичних питань від політичних. Сам КСУ неодноразово вказував на те, що будь-яка політична діяльність не сумісна з діяльністю суду [12, с. 117].

Отже, питання є політичним, якщо КСУ не встановить, що нормативний акт суперечить Конституції України, а норми цього акта мають політичні приписи [13, с. 76].

Вважаємо, що наперед виключати з «поля уваги» Конституційного Суду України гіпотетичні порушення Конституції України недоцільно. Варто звернутися до рішення КСУ від 22 квітня 2008 р. № 9-рп/2008, де зазначено: «Питання чотиривідсоткового бар'єра, який мають подолати політичні партії та виборчі блоки для отримання мандатів за загальним багатомандатним виборчим округом, є питанням політичної доцільності, яке має вирішувати Верховна Рада України» [14].

Звернемося ще до однієї зі справ Конституційного Суду України – справи стосовно партійно-фракційного розмежування в парламенті від 27 червня 2000 р. № 2-уп/2000. У ній КСУ визначив, що на нього не покладено зобов'язання щодо оцінки адекватності рішень народних депутатів, адже ці проблеми належать до проблем Верховної Ради України. Тому Конституційний Суд України не має права вирішувати цю справу, оскільки він не наділений повноваженнями щодо втручання в політичні питання, які стосуються внутрішньої діяльності Верховної Ради України [5].

Хоча позиція КСУ виглядає дуже переконливою, вона показує, що суд намагався сформувати певні критерії для розмежування питань, які підлягають чи не підлягають розгляду Конституційним Судом України.

Можемо звернутися до іншого висновку Конституційного Суду України, де було сформульовано один із найважливіших критеріїв стосовно застосування доктрини «політичного питання»: текст, що оскаржувався суб'єктом

владних повноважень, не мав ознак нормативності (хоча це не завжди свідчить про наявність політичного змісту). Так, в ухвалі від 1 лютого 2005 р. КСУ зазначив: «У пунктах 1, 2, 3 Постанови Верховна Рада України, як орган народного представництва, дає політичну оцінку ситуації в державі, що склалася у зв'язку з виборами Президента України, тому їх не можна розглядати як правові норми, що підпадають під дію положення пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України» [15].

Ми згодні з думкою М. Тесленко, яка вважає, що Конституційний Суд України завжди має справу з політичним контекстом, адже це закладено в Конституції України, де соціальні, політичні й економічні норми закріплені у формі правових настанов. Тому презюмується, що конституційні принципи стосовно основ конституційного устрою, поділу влади, прав і свобод людини та громадянина мають політичний зміст. Відповідно, Конституція України – це втілення політико-правових норм, а отже, КСУ, застосовуючи норми Конституції України, не може не звертати увагу на проблеми політики [11].

Висновки. Відповідно до поставлених завдань автори проаналізували концепцію самообмеження суду. У ході дослідження виявлено проблеми, з якими стикається Конституційний Суд України під час здійснення правосуддя. Автори, проаналізувавши рішення Конституційного Суду України, дійшли висновку, що КСУ не повинен обмежувати себе політичними питаннями, адже вони прямо пов'язані з юридичними питаннями. Якщо КСУ відмовляється у здійсненні правосуддя, він не вирішує питання, які мають вагомe значення для всього суспільства. Тому законодавці та науковці повинні більш детально визначити критерії для відкриття чи відмови у відкритті конституційного провадження. Також необхідно визначити конкретний перелік випадків, коли КСУ може самоусунутися від вирішення таких конфліктів. Ці дії позитивно вплинуть на авторитет Конституційного Суду України, підвищать рівень довіри суспільства до нього.

ЛІТЕРАТУРА

1. Белькович Р. Американское правосудие, или Сакральный смысл второй поправки. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/amerikanskoe-pravosudie> (дата звернення: 20.12.2021).
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 р. № 8-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
3. Різник С. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні : дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2021. 488 с.
4. Скомороха В. Конституційний Суд України: досвід і проблеми. *Право України*. 1999. № 1. С. 8–13.
5. Ухвала Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі за конституційними поданнями 57 та 69 народних депутатів України щодо «визнання неконституційними актів, прийнятих на засіданні частини народних депутатів України у приміщенні «Українського дому» 21 січня та 1 лютого 2000 року» від 27 червня 2000 р. № 2-уп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002u710-00#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
6. Сліденко І. Феноменологія конституційного контролю. Генеза, природа і позиціонування в контексті аксіологічних, епістемологічних, праксіологічних, синергетичних аспектів : монографія. Київ : Істина, 2010. 624 с.
7. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368-2 Кримінального кодексу України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nf01d710-19#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
8. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність. Київ : ВД «Кієво-Могилянська академія», 2009. 287 с.
9. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого частини першої статті 73 Кодексу законів про працю України від 5 березня 1998 р. № 15-у/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015u710-98#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
10. Скрипнюк О. Конституційно-правове регулювання обмеження прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 5–11.
11. Тесленко М. Взаємозв'язок права і політики в діяльності Конституційного Суду України. *Право України*. 1999. № 10. С. 11–13.
12. Селіванов А. Судовий конституціоналізм як ціннісна категорія інтеграційного напрямку конституціоналізації. *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. № 3. С. 116–119.
13. Терлецький Д. Місце та роль Конституційного Суду України в контексті конституційно-правової регламентації дії міжнародно-правових договорів. *Юридический вестник*. 2004. № 4. С. 75–80.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ряду указів Президента України стосовно діяльності Ради національної безпеки і оборони України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про склад Ради національної безпеки і оборони України» від 22 квітня 2008 р. № 9-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-08#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
15. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 1, 2, 3, підпункту «а» пункту 5 Постанови Верховної Ради України «Про політичну кризу у державі, що виникла у зв'язку з виборами Президента України» від 1 лютого 2005 р. № 12-у/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012u710-05#Text> (дата звернення: 20.12.2021).